

Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa): Abschlussbericht

Bockmann, Bernhard; Kalweit, René; Klee, Günther; Lücke, Matthias; Kleinemeier, Rita; Scheu, Tobias; Sippli, Khira; Stöhr, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bockmann, B., Kalweit, R., Klee, G., Lücke, M., Kleinemeier, R., Scheu, T., ... Stöhr, T. (2020). *Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa): Abschlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB539). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW); Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW); SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65993-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

539

Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa)

– Abschlussbericht –

Evaluation des Punktebasierten Modell- projekts für ausländische Fachkräfte (PuMa)

Abschlussbericht

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)
Schaffhausenstraße 73
72072 Tübingen

in Zusammenarbeit mit
Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)
SOKO Institut, Bielefeld

Bernhard Boockmann
René Kalweit
Günther Klee
Matthias Lücke
Rita Kleinemeier
Tobias Scheu
Khira Sippli
Tobias Stöhr

November 2019

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Mit dem „Punktebasierten Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) in Baden-Württemberg wird ein kriterienbasierter Ansatz zur Steuerung der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland erstmals erprobt. Ziel der Evaluation ist es, die Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen des Modellprojekts zu erfassen, seine Umsetzung abzubilden und Ergebnisse zum Verbleib und zum Arbeitsmarkterfolg der Zuwandernden bereitzustellen. Ein weiteres Ziel ist der Vergleich mit alternativen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung. Im Bericht werden die Ursachen für die geringe Nutzung von PuMa untersucht. Ferner wird die Steuerungsfunktion der Kriterien zur Integrationsfähigkeit sowie der sonstigen Voraussetzungen für die Zuwanderung im Modellprojekt PuMa analysiert. Die geringe Nutzung schlägt sich auch in der geringen Zahl von befragten Fachkräften und Betrieben nieder, die die Aussagekraft der Ergebnisse begrenzt.

Abstract

With the “Points-based Model Project for Foreign Skilled Workers” (PuMa) in Baden-Württemberg, a points-based immigration system has been tested for the first time in Germany. The aim of the evaluation is to provide results on the immigration to Germany within the model project, to map its implementation and to provide results on the whereabouts and labor market success of the immigrants. Another goal is the comparison with alternative control mechanisms of immigration. The report examines the causes of the limited use of PuMa. In addition, the effects of the criteria for integration and the other prerequisites for immigration are analysed. The limited use of PuMa results in low case numbers in the surveys of immigrants and companies, which in turn limits the validity of the evaluation results.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	13
1. Einleitung	20
1.1 Das Modellprojekt PuMa	20
1.2 Nutzung des Modellprojekts PuMa	23
1.3 Alternative Steuerungsmechanismen der Zuwanderung	25
1.4 Inhalte dieses Berichts	27
2. Punktebasierte Verfahren der Steuerung von Zuwanderung: Ergebnisse der Literatur	29
2.1 Ziele punktebasierter Verfahren	29
2.2 Vergleich unterschiedlicher punktebasierter Verfahren	30
2.2.1 Punktebasierte und arbeitgebergesteuerte Modelle	30
2.2.2 Ausgestaltung der punktebasierten Systeme	32
2.2.3 Vergleich der Steuerungsimpulse der punktebasierten Immigrationssysteme	36
2.3 Wirkungen punktebasierter Verfahren	37
2.3.1 Wirkungen auf die Zusammensetzung der Zuwandernden	37
2.3.2 Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration	39
2.3.3 Wirkungen auf den Arbeitsmarkt	41
2.4 Schlussfolgerungen für die Bewertung von PuMa	42
3. Erfahrungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure	45
3.1 Fragestellung und Methodik der qualitativen Untersuchung	45

3.2	Umsetzung auf der übergeordneten Ebene	46
3.2.1	Beteiligte Akteure auf der übergeordneten Ebene	46
3.2.2	Ansprache von potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern und Arbeitgebern	47
3.2.3	Erstberatung im Rahmen von PuMa	50
3.2.4	Anerkennungsverfahren	51
3.2.5	Zusammenarbeit der Akteure	53
3.3	Umsetzung auf der lokalen Ebene	56
3.3.1	Vermittlung in Arbeit	56
3.3.2	Beratung der Arbeitgeber	59
3.3.3	Vermarktung und Arbeitgeberakquise	60
3.3.4	Bewertung des Umsetzungsprozesses auf lokaler Ebene	61
4.	Der PuMa-Prozess aus Sicht der Teilnehmenden und Betriebe	63
4.1	Verlauf des PuMa-Prozesses aus Sicht der Teilnehmenden	63
4.1.1	Gegenwärtiger Status	63
4.1.2	Kontaktaufnahme und Erstberatung	65
4.1.3	Anerkennungsberatung	66
4.1.4	Anerkennungsverfahren	67
4.1.5	Vermittlung und Matching	69
4.1.6	Bewertung des Modellprojekts aus Sicht der Teilnehmenden	70
4.2	Verlauf des PuMa-Prozesses aus Sicht der Betriebe	71
5.	Die Steuerung der Zuwanderung durch das Modellprojekt	75
5.1	Herkunft und soziodemografische Merkmale	76
5.1.1	Herkunftsländer	76
5.1.2	Soziodemografische Merkmale	79
5.1.3	Bildungsvoraussetzungen	81
5.1.4	Berufliche Qualifikationen	83
5.1.5	Ausgeübte Tätigkeiten	85
5.2	Erfüllung der PuMa-Kriterien	85
6.	Bewertung von PuMa durch die beteiligten Akteure	91
6.1	Bewertung der PuMa-Kriterien	91
6.2	Bewertung der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung	95

6.3	Wechselwirkungen der verschiedenen Anforderungen	97
6.4	Wechselwirkungen zwischen PuMa und anderen Steuerungsmodellen	97
6.5	Verbesserungsvorschläge der Akteure	100
7.	Verläufe und Erfahrungen der Teilnehmenden in Deutschland	103
7.1	Verläufe der Teilnehmenden	103
7.2	Erfahrungen aus Sicht der Teilnehmenden	110
7.2.1	Arbeitszeit und Entgelt	110
7.2.2	Arbeits- und Lebenszufriedenheit sowie Bleibeeerwartungen	114
7.3	Erfahrungen aus Sicht der Betriebe	115
8.	Schlussfolgerungen	118
	Literaturverzeichnis	120
	Anhänge	125
A.1.	Datenbeschreibung und Feldberichte zur Befragung	125
A.1.1	Personenbefragung	125
A.1.2	Betriebsbefragung	129
A.2.	Selektivitätsanalyse der CATI-Befragung	132
A.3.	Durchführung der Experteninterviews auf übergeordneter Ebene	133
A.4.	Durchführung der qualitativen Fallstudien	134
A.5.	Ergebnisse weiterer statistischer Analysen	137
A.5.1	Analysen zur beruflichen Tätigkeit der ausländischen Fachkräfte	137
A.5.2	Analysen zum Verbleib in Beschäftigung	140
A.5.3	Analysen zum Tagesentgelt	141

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Teilnahmen am Modellprojekt PuMa	24
Tabelle 2.1:	Auswahlkriterien in verschiedenen punktebasierten Systemen	34
Tabelle 4.1:	Anerkennungsberatung und Anerkennungsverfahren	67
Tabelle 4.2:	Bedingung für die Einstellung von Nicht-EU-Fachkräften	72
Tabelle 5.1:	Geschlechterverteilung nach Steuerungsmechanismus der Zuwanderung	80
Tabelle 5.2:	Qualifikationsanforderung der Tätigkeiten	85
Tabelle 5.3:	Hypothetische Punktzahl	88
Tabelle 7.1:	Status-Sequenzen nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	104
Tabelle A.1:	Adresslieferungen	125
Tabelle A.2:	Stichprobenaufbau	126
Tabelle A.3:	Feldergebnis	127
Tabelle A.4:	Ergebnisgruppen zu Tabelle 3	128
Tabelle A.5:	Ausschöpfung der Stichprobe	129
Tabelle A.6:	Schichtungsmatrix der Betriebsbefragung	129
Tabelle A.7:	Feldergebnis	130
Tabelle A.8:	Ergebnisgruppen	131
Tabelle A.9:	Ausschöpfung	131
Tabelle A.10:	Verzeichnis der Experteninterviews auf übergeordneter Ebene	134
Tabelle A.11:	Verzeichnis der Interviews auf operativer Ebene (Fallstudien)	136
Tabelle A.12:	Tätigkeit der Befragten (§17a) nach Berufen auf Basis offener Nennungen	138
Tabelle A.13:	Tätigkeit der Befragten (Positivliste) nach Berufen auf Basis offener Nennungen	138
Tabelle A.14:	Tätigkeit der Befragten (PuMa) nach Berufen auf Basis offener Nennungen	139
Tabelle A.15:	Tätigkeit der Befragten (Westbalkan-Regelung) nach Berufen auf Basis offener Nennungen	139

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Kriterien zur Integrationsfähigkeit im Modellprojekt PuMa	21
Abbildung 1.2: PuMa-Prozess im Herkunftsland	22
Abbildung 1.3: PuMa-Prozess in Deutschland	23
Abbildung 1.4: Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme, ausgewählte Regelungen	27
Abbildung 3.1: Idealtypische Zugangswege zur Beschäftigung im Rahmen von PuMa	57
Abbildung 4.1: Anzahl Befragte in den verschiedenen Prozessstufen	64
Abbildung 4.2: Beratung zur Anerkennung der Ausbildung	67
Abbildung 4.3: Übernahme der Kosten für das Anerkennungsverfahren	72
Abbildung 4.4: Einstellung ohne persönliches Kennenlernen	73
Abbildung 5.1: Herkunft der Befragten nach Steuerungsmechanismus	77
Abbildung 5.2: Anteil der Personen mit Voraufenthalt in Deutschland gemäß IEB	79
Abbildung 5.3: Alter der Migrierenden nach Zuwanderungskanal	80
Abbildung 5.4: Schulabschluss der ausländischen Fachkräfte	82
Abbildung 5.5: Zuwandernde mit berufsqualifizierendem Abschluss	83
Abbildung 5.6: Zeitraum seit Beginn des deutschen Spracherwerbs	87
Abbildung 5.7: Histogramm der hypothetischen Punktzahl	89
Abbildung 6.1: Bewertung der Punkte-Kriterien durch die befragten Arbeitgeber	92
Abbildung 6.2: Bewertung der Anerkennung beruflicher Abschlüsse als Voraussetzung	95
Abbildung 6.3: Bewertung des Stellenangebots als Voraussetzung	96
Abbildung 7.1: Stabilität der Beschäftigung nach Steuerungsmechanismus der Zuwanderung	105
Abbildung 7.2: Stabilität der Beschäftigung nach Altersgruppen	107
Abbildung 7.3: Stabilität der Beschäftigung nach beruflicher Qualifikation	108
Abbildung 7.4: Stabilität der Beschäftigung und PuMa-Punkte	109
Abbildung 7.5: Anteil der Vollzeitbeschäftigungen an allen Beschäftigungen	111

Abbildung 7.6:	Tagesentgelt der Beschäftigten in Euro	112
Abbildung 7.7:	Effekte von verschiedenen Merkmalen auf das Tagesentgelt in Euro	113
Abbildung 7.8:	Zufriedenheit der Zuwandernden nach Zuwanderungs- kanal und Lebensbereich	115
Abbildung 7.9:	Schwierigkeiten bei der Beschäftigung aus Arbeitgeber- sicht	116
Abbildung 7.10:	Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Beschäftigten	117
Abbildung A.2.1:	Ergebnisse der Selektivitätsanalyse	133
Abbildung A.5.1:	Ergebnisse zu den Determinanten der Beschäftigungs- dauer	140
Abbildung A.5.2:	Tagesentgelt der Beschäftigten in Euro – CATI-Stich- probe und Bruttostichprobe	141

Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
AMZ	Arbeitsmarktzulassung
AG-S	Arbeitgeber-Service
AHK	Deutsche Auslandshandelskammern
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BWlHK	Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
GeR	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK-FOSA	IHK Foreign Skills Approval
IPS	Internationaler Personalservice der ZAV
MENA	Naher Osten und Nordafrika (Middle East and North Africa)
OS	Operativer Service
PuMa	Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte
VWC	Virtuelles Welcome Center
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Zusammenfassung

Vorhabenbeschreibung

Mit dem „Punktebasierten Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) wird seit dem 1. Oktober 2016 über einen Zeitraum von drei Jahren in Baden-Württemberg ein kriterienbasierter Ansatz zur Steuerung der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland unter der Projektträgerschaft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) erstmals erprobt. Im Rahmen des Modellprojektes wird Fachkräften mit einem (teil-)anerkannten Berufsabschluss in einem Ausbildungsberuf im bestehenden rechtlichen Rahmen der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt in Berufe geöffnet, die nicht auf der Positivliste der Engpassberufe aufgeführt sind. Voraussetzung hierfür ist, dass die ausländische Fachkraft bestimmte Kriterien zur Integrationsfähigkeit erfüllt. Die einzelnen Kriterien sind hierbei mit Punkten bewertet, wobei in der Summe 100 Punkte erreicht werden müssen. Mindestens 25 Punkte müssen dabei durch Deutschkenntnisse (Niveau A2) erzielt werden, d. h. bei Deutschkenntnissen unterhalb des Niveaus A2 ist kein Arbeitsmarktzugang möglich. Die übrigen Kriterien, z. B. Verwandtschaft in Baden-Württemberg oder ein Voraufenthalt in Deutschland, können beliebig kombiniert werden, um die benötigte Gesamtpunktzahl von 100 Punkten zu erreichen. Bewerber, die 100 Punkte erfüllen, können durch die BA in eine Beschäftigung vermittelt werden. Voraussetzung für die Einreise ist weiterhin ein konkretes Arbeitsplatzangebot.

In der Evaluation des Modellprojekts PuMa geht es schwerpunktmäßig um

- die Erfassung der Umsetzung des Modellprojektes,
- die Analyse der Zuwanderungen nach Deutschland und dabei insbesondere um den Einfluss einzelner Elemente und Vorgehensweisen innerhalb des punktebasierten Systems,
- erste Ergebnisse zum Verbleib und zum Arbeitsmarkterfolg der Zuwandernden, soweit sie im Untersuchungszeitraum bereits sichtbar werden.

Im Juni 2019 wurde in dritter Lesung durch den Bundestag das Fachkräfteeinwanderungsgesetz beschlossen und am 20. August 2019 verkündet.¹ Es wird am 1. März 2020 in Kraft treten und die Steuerungsmechanismen der Zuwanderung neu ordnen. Diesem Bericht liegt der Rechtsstand vom August 2019 zugrunde.

¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 20. August 2019

Arbeitsziele

Das Forschungsvorhaben soll Erkenntnisse über eine Reihe von Wirkungsfragen liefern. Insbesondere soll ermittelt werden,

- ob ein kriterienbasierter Ansatz grundsätzlich geeignet ist, um zusätzliche ausländische Fachkräftepotenziale zu erschließen und den Fachkräftebedarf zu decken,
- ob die gewählten Kriterien zur Integrationsfähigkeit bei der Arbeitsmarktzulassung einen sinnvollen Steuerungsmechanismus darstellen und ob sie positive Auswirkungen auf die tatsächliche Arbeitsmarktintegration und die Bleibeabsichten der ausländischen Fachkräfte haben,
- wie sich das Erfordernis der Teilanerkennung bzw. der Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses für die einzelne ausländische Fachkraft und die einzelnen Betriebe auswirkt,
- wie schnell ausländische Fachkräfte im Modellprojekt in deutsche Betriebe vermittelt werden können.

Zum Konzept von PuMa gehörte auch die Einrichtung eines Bewerberpools für ausländische Fachkräfte, bei denen die Kriterien der Zuwanderung bereits festgestellt wurden. Aufgrund der geringen Fallzahl wurde der Bewerberpool jedoch nicht wie geplant mit einer eigenen für Arbeitgeber zugänglichen Datenbank umgesetzt. Entsprechend kann die Evaluation hierzu keine Aussagen treffen.

Im Evaluationsprojekt angelegt ist ferner ein Vergleich der Steuerungsansätze alternativer Regelungen für die Einwanderung von Fachkräften (Positivliste, Westbalkan-Regelung sowie das Verfahren nach § 17a Aufenthaltsgesetz). Durch diesen Vergleich sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob ein kriterienbasierter Ansatz und das Erfordernis einer anerkannten Berufsausbildung hinsichtlich der Ergebnisse und Wirkungen einen Mehrwert bieten, oder ob sie möglicherweise zu hohe Zugangshürden darstellen. Im Rahmen einer Implementationsanalyse werden zudem hemmende und förderliche Faktoren bei der Umsetzung des Modellprojekts PuMa vor Ort – insbesondere in den Agenturen für Arbeit, identifiziert.

Durchführung

Das Evaluationsvorhaben wurde im Zeitraum von Juni 2017 bis August 2019 von einem Forschungskonsortium bestehend aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), dem Institut für Weltwirtschaft (IfW) und dem SOKO Institut durchgeführt. Der vorliegende Abschlussbericht wurde zum 15. August 2019 erstellt.

Methode

Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde ein methodisch differenziertes Evaluationskonzept umgesetzt, das den Perspektiven unterschiedlicher Akteure Rechnung trägt. Es besteht aus

- Interviews mit Expertinnen und Experten auf der übergeordneten Ebene
- qualitativen, leitfadengestützten Interviews mit an der Umsetzung beteiligten Akteuren (Agenturen für Arbeit, regionalen Welcome Centern, Arbeitsmarktzulassung, dem Internationaler Personalservice der ZAV (IPS) Ausländerbehörden) sowie mit Teilnehmenden an PuMa, anderen ausländischen Fachkräften, Betrieben und privaten Personalvermittlungen
- standardisierten telefonischen Befragungen (CATI) von PuMa-Teilnehmenden und Personen, die auf der Grundlage eines anderen Steuerungsmechanismus der Zuwanderung nach Deutschland gekommen sind
- standardisierten telefonischen Befragungen (CATI) von Betrieben.

Ferner wurden Prozessdaten der BA zu den ausländischen Fachkräften mit Einverständnis der Befragten der Datenbasis zugespielt und ausgewertet. Einbezogen wurden außerdem Programmdokumente sowie die Forschungsliteratur. Die insgesamt niedrige Inanspruchnahme von PuMa begrenzt die Möglichkeiten der Evaluation. So konnten nur 18 PuMa-Teilnehmende und sieben Betriebe, die PuMa-Teilnehmende beschäftigten, befragt werden.

Gender Mainstreaming

Die Evaluation folgt der Doppelstrategie, die im Gender Mainstreaming-Ansatz der Europäischen Union verankert ist. Danach sollen alle Ergebnisse gemäß dem integrierten Gleichstellungsansatz nach Frauen und Männern differenziert werden. Dies ist hier aufgrund der geringen Fallzahlen bei den PuMa-teilnehmenden allerdings nicht möglich. Zum anderen sollen spezifische Themen mit Gleichstellungsbezug analysiert werden. Hierzu gehören im Fall der Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland insbesondere zwei Fragestellungen. Erstens ergreifen Frauen und Männer sowohl in Deutschland als auch in den Herkunftsländern unterschiedliche Berufe. Durch den Steuerungsmechanismus der Positivliste wurde bislang die Zuwanderung in bestimmte Engpass- und Mangelberufen ermöglicht. Darunter befinden sich auch Pflege- und Gesundheitsberufe, die eher von Frauen als von Männern gewählt werden. Probleme, die im Bereich der zugewanderten Fachkräfte entstehen, betreffen daher möglicherweise Frauen stärker als Männer. Zweitens ist bei der Zuwanderung der Familienhintergrund zu berücksichtigen. Aufgrund von Kinderbetreuungspflichten im Herkunftsland haben Frauen möglicherweise schlechtere Mög-

lichkeiten der Erwerbszuwanderung nach Deutschland. Diese Themen werden insbesondere durch die Analyse der Daten der standardisierten telefonischen Personenbefragung bearbeitet.

Ergebnisse

Bis zum August 2019 haben 46 ausländische Fachkräfte im Rahmen von PuMa eine Beschäftigung in Baden-Württemberg aufgenommen. Weitere 51 Personen befinden sich im August 2019 noch im Prozess. Davon wurde bei 14 Personen bereits das Vorliegen der Kriterien zur Integrationsfähigkeit festgestellt, sodass sie sich derzeit in der Vermittlungsphase befinden. Die Nutzung von PuMa war auf 3.000 ausländische Fachkräfte begrenzt. Wenngleich die befragten Akteure von Anfang an nicht damit gerechnet hatten, dass diese Zahl erreicht werden würde, liegt die Anzahl der Fälle in PuMa unter den Erwartungen der Beteiligten.

Die geringen Fallzahlen begrenzen auch die Möglichkeit der Evaluation, verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse in Bezug auf die PuMa-Teilnehmenden und ihre Betriebe bereitzustellen. Dies ist für die anderen, stärker genutzten Steuerungsmechanismen der Zuwanderung eher möglich, ein systematischer Vergleich mit PuMa muss allerdings aus o.g. Gründen unterbleiben.

Inwieweit die relativ geringe Nutzung an den Zugangsvoraussetzungen, insbesondere an den Kriterien zur Integrationsfähigkeit liegt, wird im Abschnitt „Schlussfolgerungen“ thematisiert, lässt sich aber quantitativ nicht belegen. Zur Erklärung der geringen Fallzahlen zeigt aber auch die Implementationsanalyse eine Reihe von Hemmnissen auf. Zum einen ist das Verfahren für die Bewerberinnen und Bewerber aufwändig. Dazu tragen zum einen die langen Verfahrensdauern bei. Wie bei anderen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung ist insbesondere das Anerkennungsverfahren langwierig. Bei den 18 befragten PuMa-Teilnehmenden dauert es im Durchschnitt 19 Wochen, teilweise aber auch erheblich mehr. Aufwand bei den ausländischen Fachkräften entsteht aber auch in Form von Zeit für die Bereitstellung von Unterlagen und andere Tätigkeiten bei der Antragstellung. Im Mittelwert investierten die PuMa-Befragten 58 Stunden in das Anerkennungsverfahren, wobei nicht auszuschließen ist, dass einige Befragte auch Teilnahmen an Bildungsmaßnahmen mit hinzurechnen. Nicht zuletzt tragen die Bewerberinnen und Bewerber die finanziellen Kosten des Anerkennungsverfahrens. Auch die anderen Phasen im PuMa-Verfahren brauchen Zeit. Sehr heterogen ist die Dauer von der Anerkennung bis zur Vermittlung; sie hängt stark davon ab, ob die Bewerberinnen und Bewerber bereits Kontakte mit Betrieben in Deutschland hatten. Gemessen an ihren individuellen Voraussetzungen werden die ausländischen Fachkräfte während des langen Verfahrens oft nicht hinreichend intensiv begleitet und fortlaufend beraten.

Die Unternehmen sind teilweise nicht auf die Beschäftigung von Fachkräften aus Nicht-EU-Ländern vorbereitet. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen haben oft kurzfristigen Fachkräftebedarf. Das passt nicht mit den relativ langen Verfahrensdauern zusammen. Zudem fehlen ihnen häufig Kenntnisse im Ausländerrecht oder anderen relevanten Bereichen, und sie wissen teilweise nicht, welche Stellen für Fragen in diesem Bereich zuständig sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass es Zeit braucht, bis ein neuer Zugangsweg zur Beschäftigung in Deutschland bekannt ist und genutzt wird. Dies ist nach Einschätzung mancher Akteure bei der Einführung der Positivliste ähnlich verlaufen, bei der es insbesondere in den Pflege- und Gesundheitsbranche mittlerweile eine nachhaltige Inanspruchnahme gibt.

Neben dem Aufwand, den das PuMa-Verfahren für ausländische Fachkräfte und Betriebe mit sich bringt, weist die Implementationsanalyse auch auf Möglichkeiten einer vereinfachten Umsetzung hin, beispielsweise durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden und Agenturen für Arbeit oder eine bessere Koordinierung der für die Rekrutierung zuständigen Stellen.

Mit 40 % der PuMa-Teilnehmenden hat ein relativ hoher Anteil frühere Erfahrungen mit Arbeit oder Arbeitsuche in Deutschland und ist deshalb vor 2016 in den Daten der Bundesagentur für Arbeit verzeichnet. Dies ist bei den anderen Mechanismen der Steuerung der Zuwanderung in deutlich geringerem Anteil der Fall. Das Spektrum der Herkunftsländer ist weit. Auch bei den Berufen zeigen sich – anders als beispielsweise im Fall der Positivliste oder des § 17a AufenthG – keine klaren Schwerpunkte. Fast zwei Drittel der befragten PuMa-Teilnehmenden geben an, einen Studienabschluss zu besitzen.

Bei allen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung ist die Stabilität der Beschäftigung verglichen mit allen in Deutschland begonnenen Beschäftigungsverhältnissen hoch. Das liegt vermutlich daran, dass die Aufenthaltserlaubnis mit der Beschäftigung verbunden ist. Die Häufigkeit, mit der alle 24 in den BA-Daten als Beschäftigte verzeichneten PuMa-Teilnehmenden 12 Monate nach Beginn der Beschäftigung ohne Unterbrechung noch immer beschäftigt waren, beträgt 72 %. In den anderen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung ist diese Häufigkeit sogar noch deutlich höher. Über alle Steuerungsmechanismen hinweg haben beruflich Qualifizierte gegenüber Geringqualifizierten, Frauen gegenüber Männern und Jüngere gegenüber Älteren höhere Verbleibswahrscheinlichkeiten in Beschäftigung.

Weit überwiegend sind die befragten PuMa-Teilnehmenden und die ausländischen Arbeitskräfte, die auf der Grundlage anderer Steuerungsmechanismen zugewandert sind, mit dem Leben in Deutschland zufrieden. Nahezu alle Befragten (97 %) äußern die Einschätzung, dass sie in fünf Jahren „auf jeden Fall“ oder „wahrscheinlich“ in Deutschland arbeiten werden.

Schlussfolgerungen

Das Ziel des kriterienbasierten Ansatzes ist es, die Zusammensetzung der Zuwandernden nach bestimmten Merkmalen zu steuern und dabei zugleich eine ausreichende Zahl geeigneter Fachkräfte zu gewinnen. Die Literaturanalyse zeigt, dass die Steuerung der Zusammensetzung der Zuwandernden durch kriterienbasierte Ansätze in der Regel wirksam ist. Dafür sprechen neben den direkten Effekten (Ausschluss von Personen, die die Mindestanforderung unterschreiten) auch indirekte Effekte. So verbessert sich durch sprachliche Kriterien das Sprachniveau vor der Einreise nicht nur bei den Hauptantragstellern, sondern auch bei deren Ehepartnern. Dass die Kriterien zur Integrationsfähigkeit einen Einfluss darauf haben, welche Fachkräfte mit welchen Voraussetzungen nach Deutschland kommen, zeigt sich im Vergleich von PuMa zu alternativen Steuerungsmechanismen. So würde nur die Hälfte der Zuwandernden im Rahmen der Westbalkan-Regelung die 100-Punkte-Grenze überschreiten. Unter den Kriterien spielen die Anforderungen im Hinblick auf deutsche Sprachkenntnisse die weitaus wichtigste Rolle. Wenn die Beschäftigten die 100-Punkte-Grenze überschreiten, so tun sie dies in der weit überwiegenden Anzahl allein aufgrund ihres Sprachniveaus. Dies stimmt mit dem Konzept von PuMa überein, das die deutschen Sprachkenntnisse besonders stark gewichtet. In den meisten übrigen Fällen spielt auch die Verwandtschaft bis 2. Grades für die Erfüllung der Punktzahl eine Rolle. Die anderen Kriterien (Voraufenthalte und Englisch- oder Französischkenntnisse) haben nur eine untergeordnete Bedeutung.

Nimmt man die Beschäftigungsstabilität zum Gradmesser, dann zeigt sich, dass die Zulassung von Personen mit weniger als 100 hypothetischen PuMa-Punkten problematisch ist. Ihre Beschäftigung ist relativ schnell wieder beendet. Punktzahlen deutlich über der 100-Punkte-Grenze haben dagegen keinen zusätzlichen Effekt auf die Beschäftigungsstabilität. Bei aller Vorsicht, die man bei solchen Bewertungen walten lassen muss, erscheint die Abschneidegrenze bei 100 Punkten mit Bezug auf das Kriterium Beschäftigungsstabilität also sinnvoll gewählt. Diese Ergebnisse sind jedoch zurückhaltend zu interpretieren, denn bei den Bleibeabsichten und den Löhnen gibt es keine Unterschiede.

PuMa zeigt die Schwierigkeiten eines kriterienbasierten Ansatzes auf, die darin bestehen, dass die Gesamtheit der Kriterien und sonstigen Anforderungen eine zu hohe Schwelle darstellen kann, um eine Zuwanderung in der gewünschten Größenordnung zu induzieren. Im Hinblick auf die gesetzlich vorgegebene Anforderung der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen zeigen frühere Studien, dass Personen, deren berufliche Qualifikationen anerkannt wurden, längerfristig eine höhere Beschäftigungsquote haben als andere Zugewanderte. Die Erhöhung der Beschäftigungsquote geht vor allem auf die Arbeitsaufnahme in zugangsbeschränkten Beru-

fen zurück. Das spricht dafür, auch künftig die Anerkennung zur Voraussetzung zu machen, weil so eine nachhaltige und bedarfssichernde Beschäftigung am ehesten zu erwarten ist. Gegen diese Zugangsvoraussetzung spricht indes, dass dies eine zu hohe Hürde sein könnte, um dem Fachkräftemangel wirksam zu begegnen. Aus diesem Grund halten drei Viertel der im Rahmen der Evaluation befragten Arbeitgeber die Anforderung, dass die beruflichen Abschlüsse anerkannt werden müssen, für zu hoch. Eine Weiterentwicklung der Steuerungsmechanismen der Zuwanderung sollte daher eine gewisse Flexibilität zulassen, beispielsweise indem eine fehlende berufliche Anerkennung durch andere Kriterien kompensiert werden kann. Hierzu wären allerdings weitere gesetzliche Änderungen erforderlich.

1. Einleitung

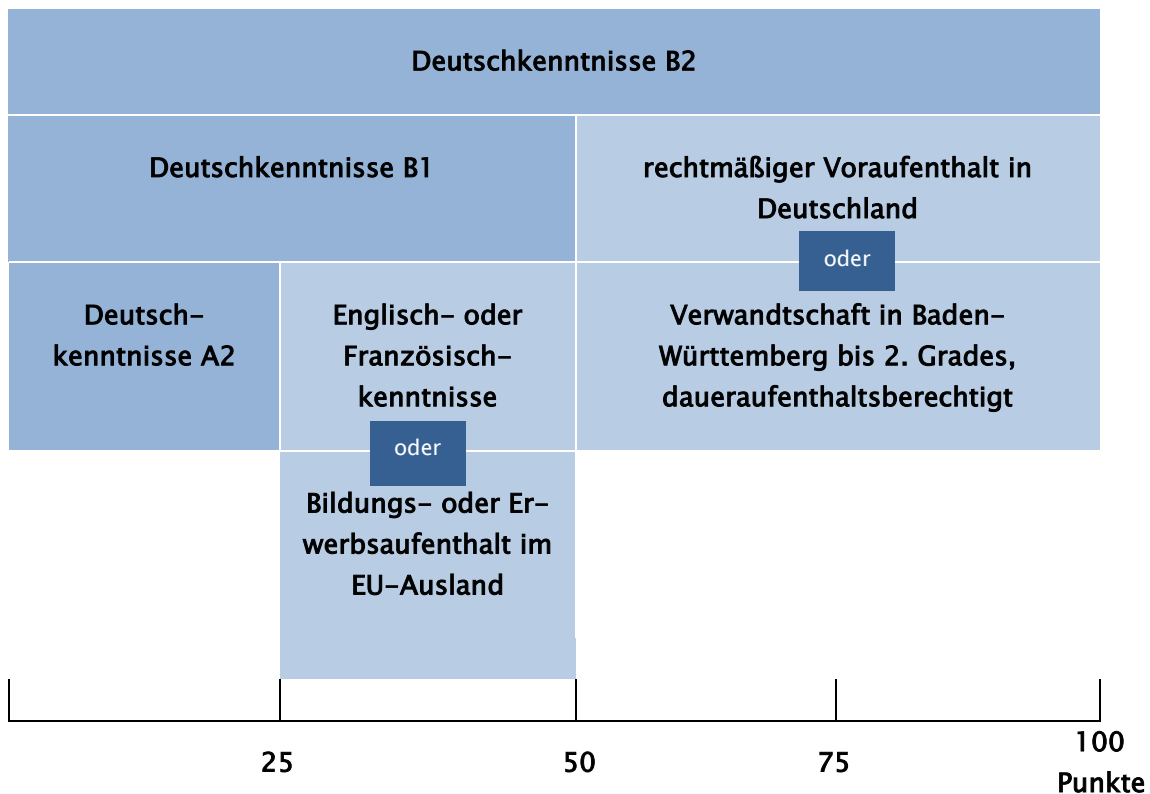
Das Forschungskonsortium aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), dem Institut für Weltwirtschaft (IfW) und dem SOKO Institut hat von Juni 2017 bis August 2019 das „Punktebasierte Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) evaluiert. Ziel des Forschungsvorhabens ist es, die Umsetzung des Modellprojektes abzubilden, die Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen des Modellprojekts zu erfassen und erste Ergebnisse zum Verbleib und zum Arbeitsmarkterfolg der Zuwandernden bereitzustellen. Ein weiteres Ziel ist der Vergleich mit alternativen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung.

1.1 Das Modellprojekt PuMa

Mit dem „Punktebasierten Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) wird vom 1. Oktober 2016 bis zum 30. September 2019 für drei Jahre in Baden-Württemberg ein kriterienbasierter Ansatz zur Steuerung der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten erprobt. Das zentrale Kriterium sind dabei Deutschkenntnisse mindestens auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GeR). Deutschkenntnisse müssen immer vorliegen. Sie können durch weitere Kriterien ergänzt werden. Diese Kriterien sind Verwandtschaft in Baden-Württemberg, ein Voraufenthalt in Deutschland, ein Bildungs- oder Erwerbsaufenthalt in einem EU-Mitgliedsland sowie fortgeschrittene Englisch- und Französischkenntnisse. Abbildung 1.1 zeigt, wie die bepunkteten Kriterien addiert werden. An einer Zuwanderung interessierte Personen müssen mindestens 100 Punkte erreichen, um auf diesem Weg eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen zu können. Das Punktesystem fügt sich in den geltenden Rechtsrahmen ein. Laut § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV kann die Bundesagentur für Arbeit einer Beschäftigung von einem ausländischen Arbeitnehmer im Bereich der Ausbildungsberufe zustimmen, wenn die BA für den entsprechenden Beruf oder die entsprechende Berufsgruppe differenziert nach regionalen Besonderheiten festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Diese Kriterien trafen insbesondere auf den Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg zu. Aufgrund der Arbeitsmarktlage in Baden-Württemberg ist die Zulassung von Ausländern dort arbeitsmarktpolitisch verantwortbar gem. § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BeschV. Die integrationspolitische Verantwortbarkeit wird über die Kriterien zur Integrationsfähigkeit festgestellt. Um möglichen Bedenken zu begegnen, dass das Modellprojekt zu einem großen Anstieg der Zuwanderung nach Deutschland führen würde, wurde vorab eine Obergrenze von 3.000 Personen definiert, die eine Zustimmung erhalten können. Das Modellprojekt beschränkt sich auf Berufe,

die nicht zu den von der BA bestimmten sogenannten Engpass- und Mangelberufen der Positivliste zählen.

Abbildung 1.1: Kriterien zur Integrationsfähigkeit im Modellprojekt PuMa

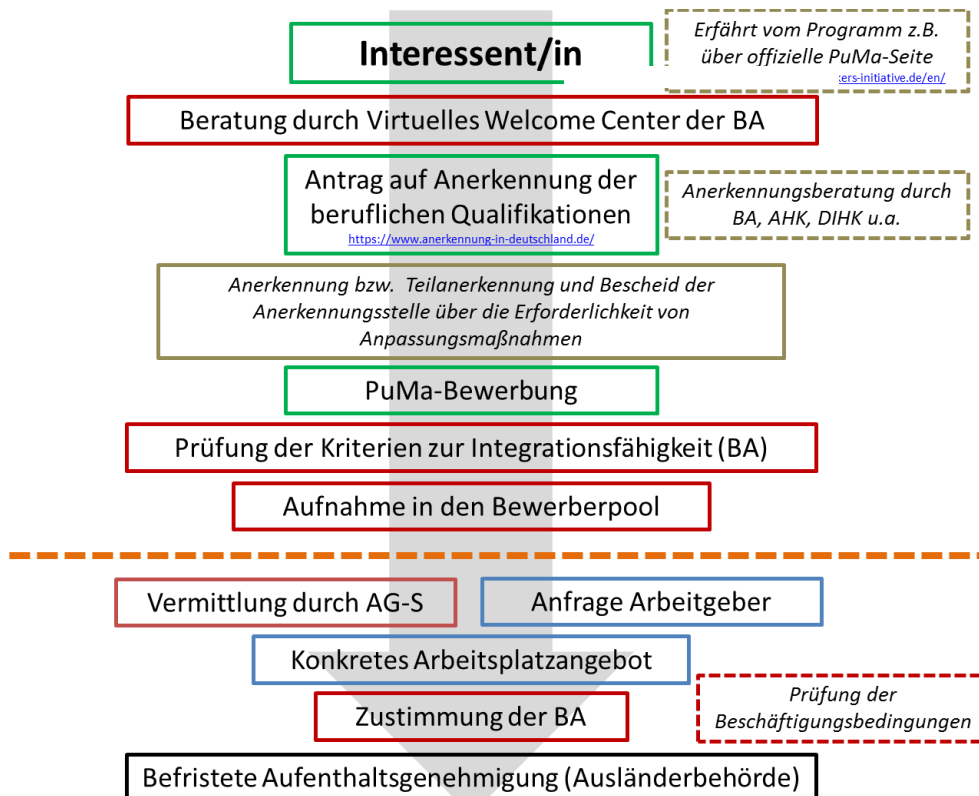


Quelle: BA (2016)

Eine Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung des § 6 Absatz 2 BeschV ist, dass die für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt hat. Im Hinblick auf die Zugangsvoraussetzungen kann damit unterschieden werden, ob es sich um das Erfordernis der Anerkennung handelt oder um die PuMa-Kriterien zur Integrationsfähigkeit.

Abbildung 1.2 und 1.3 stellen den PuMa-Prozess dar, d. h. den Ablauf, wie er bei der Konzeption von PuMa vorgesehen war. Während der ersten Phase (Abbildung 1.2) befindet sich ein potenzieller Interessent bzw. eine Interessentin noch in seinem bzw. ihrem Herkunftsland. Nach erfolgreicher Anerkennung bzw. Teilanerkennung der beruflichen Qualifikationen, der darauffolgenden formalen Bewerbung für das Modellprojekt und der erfolgreichen Prüfung der Kriterien zur Integrationsfähigkeit kommt der Bewerber oder die Bewerberin in den Bewerberpool und steht damit grundsätzlich dem baden-württembergischen Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Abbildung 1.2: PuMa-Prozess im Herkunftsland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BA (2016)

Der Arbeitgeber-Service (AG-S) in den Agenturen für Arbeit kann nun die Interessentinnen und Interessenten im Bewerberpool mit potenziell interessierten Betrieben in Baden-Württemberg zusammenbringen. Sobald ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und eine positive Prüfung der Beschäftigungsbedingungen durch die BA erfolgt ist,² wird von der Ausländerbehörde eine befristete Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Beschäftigung, in der Regel für maximal zwei Jahre, erteilt.³ Für den Betrieb entstehen im Rahmen des Prozesses keine gesonderten Kosten.

Der Interessent oder die Interessentin kann nun einreisen und seine bzw. ihre Arbeitsstelle antreten (Abbildung 1.3). Im Fall einer vorherigen Teilanerkennung erfolgt eine maximal 18-monatige Anpassungsqualifizierung nach § 17a AufenthG.⁴

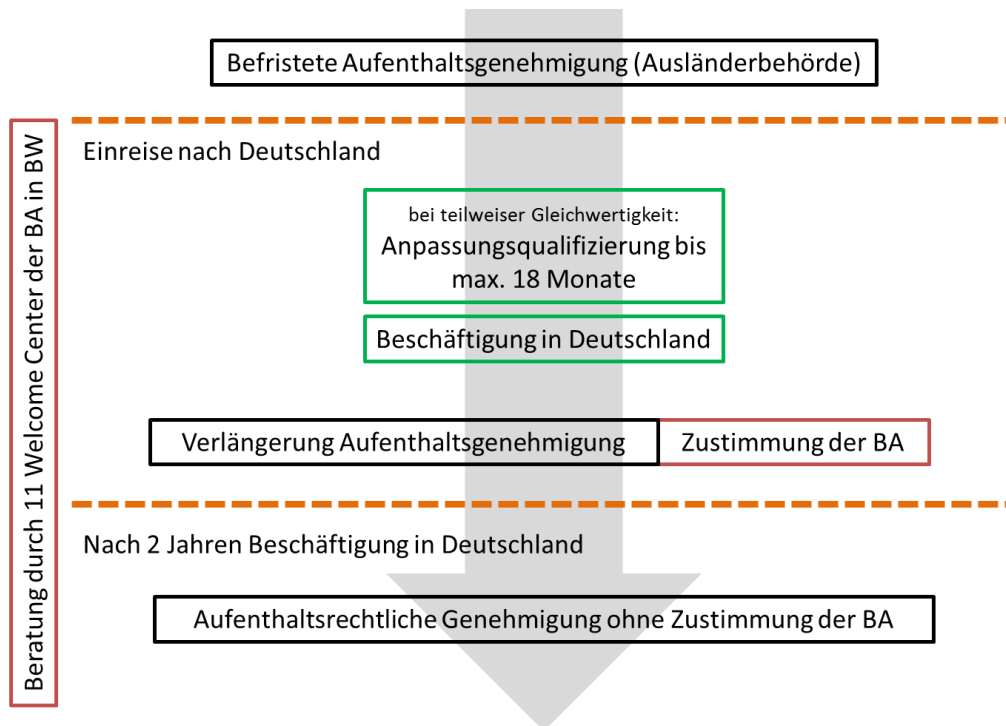
² Bei einer Einreise aus dem Ausland ist zusätzlich die Erteilung eines Visums durch die zuständige Visastelle notwendig.

³ Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis liegt im Ermessen der Ausländerbehörde. Die Dauer ist jedoch durch die Zustimmung begrenzt, die maximal für drei Jahre erteilt wird (§ 34 Abs. 2 BeschV).

⁴ § 17a AufenthG steht grundsätzlich allen Ausbildungsberufen offen, nicht nur den Engpassberufen der Positivliste. Lediglich für eine Beschäftigung im engen berufsfachlichen Zusammenhang nach § 17a Abs. 3 ist ein Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung erforderlich, für die Ausländer zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden können. Im Rahmen von PuMa sind dies auch Ausbildungsberufe, die nicht auf der Positivliste der Engpassberufe stehen. Im Rahmen von PuMa kann daher eine Beschäftigung nach § 17a Abs. 3 ausgeübt werden.

Die auf zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis gilt, solange ein Arbeitsverhältnis besteht. Ein Wechsel des Arbeitgebers ist grundsätzlich mit Zustimmung der BA möglich. Nach zwei Jahren Beschäftigung in Deutschland kann die aufenthaltsrechtliche Genehmigung einer Beschäftigung auch ohne Zustimmung der BA erfolgen.

Abbildung 1.3: PuMa-Prozess in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BA (2016)

Ziel der Implementationsanalysen im Rahmen der Evaluation ist es nicht zuletzt festzustellen, ob und inwiefern der dargestellte PuMa-Prozess in der Umsetzung beibehalten oder modifiziert wird.

1.2 Nutzung des Modellprojekts PuMa

In der Umsetzung des Modellprojekts hat – verglichen mit anderen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung – nur eine relativ begrenzte Zahl an Personen teilgenommen. Ein wichtiger Untersuchungsgegenstand ist deshalb, worauf das relativ verhaltene Interesse an PuMa zurückzuführen ist.

Am 12. August 2019 waren 150 Personen als gegenwärtige oder ehemalige Teilnehmende am Modellprojekt erfasst (siehe Tabelle 1.1). Teilnehmende sind hierbei Personen, die sich mindestens in der Informations- und Beratungsphase durch das Virtuelle Welcome Center, möglicherweise aber auch bereits in späteren Phasen befinden. Dazu zählen 46 Personen, die in Baden-Württemberg eine Beschäftigung aufgenommen haben.

Tabelle 1.1: Teilnahmen am Modellprojekt PuMa

	August 2019
Integrierte Teilnehmende	46
Derzeit Teilnehmende	51
in der Informations- und Beratungsphase	5
in der Anerkennungsberatung	21
im Anerkennungsverfahren	3
derzeit 100-Punkte-Prüfung bei der AMZ	8
in der Vermittlungsphase	14
Ohne Integration ausgeschiedene Teilnehmende	53
wegen mangelnder Mitwirkung ausgeschieden	24
wegen mangelnder Eignung ausgeschieden	6
100-Punkte-Prüfung negativ	18
Anerkennungsverfahren negativ	1
Vermittlung erfolglos	1
Höherwertige Anerkennung	3
Insgesamt	150

Quelle: Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV).

Unter den Personen, die im August 2019 den PuMa-Prozess noch durchlaufen, befinden sich 14 Personen bereits in der Vermittlungsphase. In der Vorbereitung des Anerkennungsverfahrens sind 21 Personen, was bereits darauf hindeutet, dass diese Phase relativ lange dauert. Nur fünf Personen befinden sich in der Phase der Information und Erstberatung, wobei das Modellprojekt zu diesem Zeitpunkt bereits in der Phase der Beendigung ist. Mit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wird künftig ein weiterer Steuerungsmechanismus zur Verfügung stehen, über den die Einwanderung in allen Ausbildungsberufen möglich sein wird.

Ohne Integration sind 54 Personen wieder aus dem Programm ausgeschieden. Ein häufiger Grund ist die mangelnde Mitwirkung im PuMa-Prozess. In den Experteninterviews wurde darauf verwiesen, dass das Interesse an PuMa häufig nachlasse, sobald den Interessentinnen und Interessenten die Voraussetzungen der Zuwanderung im Rahmen von PuMa klargeworden seien (siehe Abschnitt 3.2). Mangelnde Eignung wurde dagegen kaum als Grund für das Ausscheiden genannt, denn in der Regel wird die Eignung bereits im Vorfeld der Aufnahme in das Programm geprüft. Die 100-Punkte-Prüfung führte bei 18 Personen zu einem negativen Ergebnis. Eine Anerkennung in einem anderen Verfahren (z. B. Blaue Karte EU) führte in drei Fällen zur Beendigung der PuMa-Teilnahme.

1.3 Alternative Steuerungsmechanismen der Zuwanderung

Um das Modellprojekt PuMa im Kontext aller Regelungen zur Arbeitskräftezuwanderung bewerten zu können, wird in der Evaluation auch ein Vergleich mit alternativen Steuerungsansätzen der Zuwanderung vorgenommen. Hierbei werden die sogenannte „Positivliste“ der Engpassberufe nach § 18 Abs. 4 AufenthG i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr.2 BeschV, die Einreise zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 17a AufenthG⁵ sowie die sogenannte „Westbalkan-Regelung“ (§ 18 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 26 Abs. 2 BeschV) betrachtet.

Diese Regelungen richten sich wie das Modellprojekt an Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten. Die Voraussetzungen für die Zuwanderung und Beschäftigungsaufnahme sind teilweise ähnlich wie im Modellprojekt PuMa, teilweise unterscheiden sie sich. Bei der Positivliste und bei der Westbalkan-Regelung muss wie im Modellprojekt ein verbindliches Stellenangebot bei einem Arbeitgeber in Deutschland vorhanden sein. Im Fall der Positivliste muss die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung durch die zuständige Anerkennungsstelle nachgewiesen werden. Im Fall von § 17a AufenthG ist es möglich, zunächst mit einer Teilanerkennung nach Deutschland zuzuwandern, um die notwendigen Qualifikationen für eine Vollanerkennung in Deutschland zu erwerben (§ 17a AufenthG). Der Aufenthaltstitel zum Zweck der Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation steht auch Angehörigen von Berufen außerhalb der Positivliste offen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis setzt immer dann eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit voraus, wenn die Bildungsmaßnahme überwiegend betrieblich stattfindet. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 17a AufenthG berechtigt zur Ausübung einer von der Bildungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche. Nach § 17a Abs. 3 AufenthG berechtigt die Aufenthaltserlaubnis außerdem unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zur Ausübung einer zeitlich nicht eingeschränkten Beschäftigung, deren Anforderungen in einem engen Zusammenhang mit den in der späteren Beschäftigung verlangten berufsfachlichen Kenntnissen stehen. Vorausgesetzt wird dabei insbesondere ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung im anzuerkennenden Beruf.

Anders als im Fall von PuMa und der Positivliste steht der Zugangsweg der Westbalkan-Regelung für jede Art von Tätigkeiten zur Verfügung, auch solche, die keine

⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 17a AufenthG insofern kein alternativer Steuerungsansatz ist, als er die Möglichkeit schafft, die vollständige Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation zu erlangen und damit die rechtlichen Voraussetzungen der Positivliste bzw. von PuMa zu erfüllen. Der Aufenthalt nach § 17a AufenthG ist somit in der Regel einem Aufenthalt zur Beschäftigung vorgeschaltet

berufliche Qualifikation erfordern. Zuwandernde müssen also kein Verfahren zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen durchlaufen.⁶

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Modellprojekt PuMa und allen anderen genannten Steuerungsansätzen besteht in den Kriterien zur Integrationsfähigkeit und dem Bewerberpool derjenigen Fachkräfte, die diese Kriterien erfüllen. Eine interessante Forschungsfrage ist daher, wie diese Elemente auf den Zugang bzw. die Zusammensetzung von Fachkräften nach Deutschland und auf den weiteren Verbleib der in Deutschland beschäftigten ausländischen Fachkräfte wirkt. Dabei ist soweit wie möglich die Gesamtheit der Zugangsvoraussetzungen zu berücksichtigen, also auch, dass nach der Westbalkan-Regelung anders als bei den anderen Steuerungsmechanismen auch Personen zuwandern können, die nicht das Anforderungsniveau einer Fachkraft erfüllen. Ferner ist zu untersuchen, wie sich die Erforderlichkeit der Teilanerkennung bzw. der Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses für die einzelne ausländische Fachkraft und die einzelnen Betriebe auswirkt.

Die Westbalkan-Regelung wird nach wie vor in weitaus größerem Umfang genutzt als die Positivliste und die Zuwanderung zur Anerkennung nach § 17a AufenthG (siehe Abbildung 1.4). Nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurden im Jahr 2018 insgesamt ca. 46.100 Zustimmungen zur Beschäftigungsaufnahme gemäß der Westbalkan-Regelung ausgestellt. Dies ist gegenüber dem Jahr 2017 ein deutlicher Rückgang, was auch daran liegt, dass seit dem 1. November 2017 keine Vorabzustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr eingeholt werden konnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der erteilten Visa wesentlich kleiner ist, als die Zahl der Zustimmungen der BA. Im Jahr 2017 wurden in den sechs Westbalkanstaaten insgesamt 25.341 Visa zur Arbeitsaufnahme nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt,⁷ im Jahr 2018 waren es 21.081.⁸

Im Hinblick auf die Positivliste und die Zuwanderung zur Anerkennung nach § 17a AufenthG sind im Jahr 2018 deutliche Zunahmen zu verzeichnen. Im Jahr 2018 betrug die Anzahl der Zustimmungen im Rahmen der Positivliste ca. 3.300. Die Anzahl der Zustimmungen zur Aufnahme einer überwiegend betrieblich durchgeführten Bildungsmaßnahme gemäß § 17a Abs. 1 Satz 3 betrug ca. 2.700, wobei zu berücksichtigen ist, dass andere als betriebliche Bildungsmaßnahmen in der Statistik

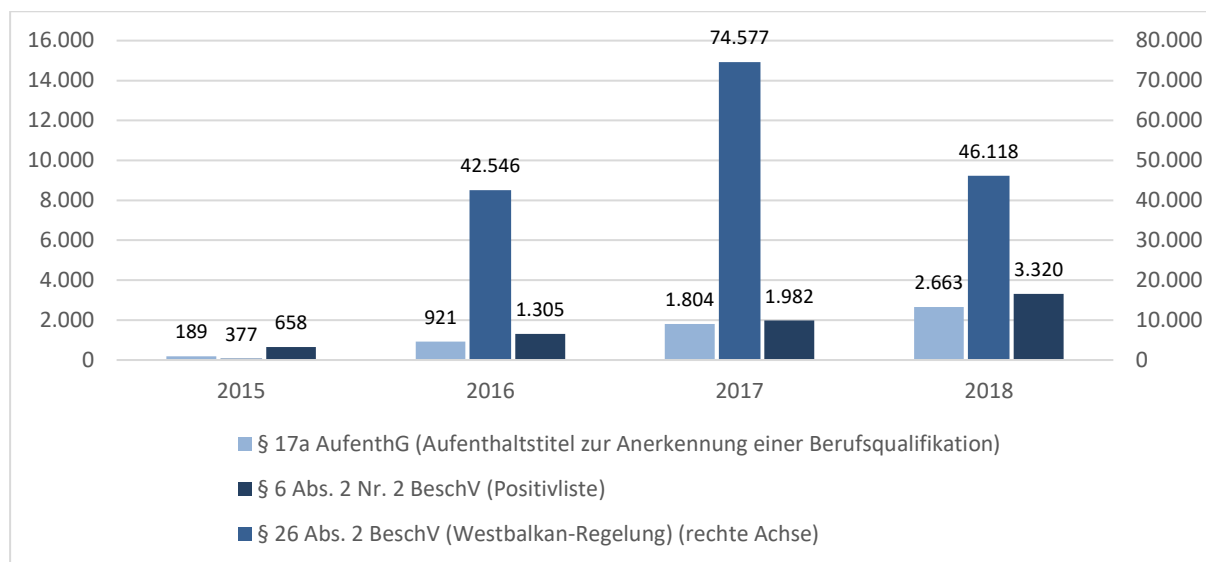
⁶ Die Westbalkan Regelung wurde vor dem Hintergrund eingeführt, dass ein hoher Migrationsdruck über Asylanträge von diesen Ländern ausging. Um dieser Entwicklung zu begegnen und Menschen, die keinen Anspruch auf Asyl in Deutschland haben, eine legale Migrationsmöglichkeit zu bieten, wurde die Westbalkan-Regelung eingeführt (siehe auch Bundesrat 2015).

⁷ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. 19. Wahlperiode, Drucksache 19/2018, Anlage 1.

⁸ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im Jahr 2018. 19. Wahlperiode, Drucksache 19/8229.

der BA daher nicht erfasst werden. Eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer Bildungsmaßnahme wurde im Jahr 2018 in 1.280 Fällen erteilt; dies war gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um 62,2 %.⁹

Abbildung 1.4: Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme, ausgewählte Regelungen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Datenstand 15.02.2019

Beim Vergleich der Regelungen ist zu beachten, dass das Modellprojekt PuMa ausdrücklich nicht für Beschäftigungsverhältnisse in den Berufen der Positivliste vorgesehen ist. Dagegen steht qualifizierten Fachkräften, die über die Westbalkan-Regelung nach Deutschland kommen können, auch das Modellprojekt PuMa offen, sofern sie über eine anerkannte bzw. teilanerkannte Berufsausbildung verfügen und die Kriterien zur Integrationsfähigkeit erfüllen. In diesem Fall besteht eine Wahl zwischen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen.

1.4 Inhalte dieses Berichts

Ziel der Evaluation ist eine Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und der Ergebnisse des Modellprojekts PuMa in den drei Jahren seiner Laufzeit. Hierzu wurde ein methodisch differenziertes Evaluationskonzept umgesetzt, das den Perspektiven unterschiedlicher Akteure Rechnung trägt. Es besteht aus Interviews mit Expertinnen und Experten und beteiligten Akteuren, standardisierten Befragungen von PuMa-Teilnehmenden und ausländischen Arbeitskräften, die auf der Grundlage eines anderen Steuerungsmodells nach Deutschland gekommen sind, sowie Befragungen

⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Wanderungsmonitoring Erwerbsmigration nach Deutschland, Bericht für das Jahr 2018, Tabelle 4. Die genannte Zahl enthält keine Aufenthalte mit einer Dauer von bis zu 12 Monaten.

von Betrieben. Ferner wurden Prozessdaten, Programmdokumente und die Forschungsliteratur ausgewertet.

Die Konzeption von PuMa wird ex ante vor dem Hintergrund von Erfahrungen, die andere Länder mit punktebasierten Verfahren zur Steuerung der Zuwanderung gemacht haben, bewertet (Kapitel 2). In Kapitel 3 und 4 geht es um die Implementierung von PuMa. Kern der Implementationsanalyse sind die Faktoren, die den Erfolg des Modellprojekts hemmen oder fördern. Ferner sind die interne Organisation z. B. in den Agenturen für Arbeit sowie das Gelingen der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren (Agenturen für Arbeit, Betriebe, Ausländerbehörden, Beratungsstellen usw.) wichtige Gegenstände der Implementationsanalyse. In diesem Kontext wird auch der Aufwand der Beteiligten untersucht. Ergebnisse zu diesen Fragen werden in Kapitel 3 aus Sicht der an PuMa beteiligten Akteure dargestellt, in Kapitel 4 aus Sicht der Teilnehmenden und Betriebe.

Kapitel 5, 6 und 7 stellen die Ergebnisse des Modellprojekts PuMa dar. Dies geschieht in Kapitel 5 im Hinblick auf die Steuerung der Zuwanderung. Unter anderem wird analysiert, wie die Gruppe der Antragstellerinnen und Antragsteller hinsichtlich ihrer Herkunftsländer, Qualifikationen, deutschen Sprachkenntnissen und soziodemografischen Merkmalen zusammengesetzt ist. Im Vergleich zu den anderen Steuerungsmechanismen wird dargestellt, welche Kriterien des Punktemodells von den ausländischen Arbeitskräften erfüllt werden. Dadurch kann die Frage beantwortet werden, in welchem Maß die Steuerungsziele in Bezug auf die Zuwanderung erreicht wurden.

Demgegenüber fasst das sechste Kapitel die Bewertungen des Modellprojekts durch alle beteiligten Akteure einschließlich der Teilnehmenden zusammen. Kapitel 7 wendet den Blick abschließend auf die beruflichen Verläufe der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland sowie auf ihre Perspektiven für die Zukunft. Der Verbleib in Beschäftigung sowie die Entlohnung werden mit Hilfe von Prozessdaten der BA analysiert. Ferner werden die Befragungsdaten von Arbeitskräften und Betrieben im Hinblick auf Integration, Zufriedenheit und Bleibe- bzw. Weiterbeschäftigungsabsichten ausgewertet. Wo immer es angebracht ist, wird das Modellprojekt PuMa im Vergleich zu den oben genannten alternativen Steuerungsansätzen betrachtet.

2. Punktebasierte Verfahren der Steuerung von Zuwanderung: Ergebnisse der Literatur

Punktebasierte Verfahren zur Steuerung der Zuwanderung werden in einigen Ländern schon länger angewendet. Die punktebasierten Einwanderungssysteme insbesondere in Kanada und Australien wurden im Laufe ihres Bestehens immer wieder institutionell evaluiert, nachgesteuert und an sich wandelnde Arbeitsmarktbedingungen angepasst. Für das Modellprojekt PuMa sind diese Verfahren und Regelungen wichtige Vergleichsfälle. Daher soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Literatur gegeben und die gewonnenen Erkenntnisse für die Chancen und Probleme eines punktebasieren Systems in Deutschland zusammengefasst werden.¹⁰

2.1 Ziele punktebasierter Verfahren

Im Kontrast zu anderen Immigrationsregeln wie den Regeln für humanitäre Zuwanderung oder den Familiennachzug sollen punktebasierte oder arbeitgebergesteuerte Immigrationsregelungen vor allem qualifizierte Arbeitskräfte anziehen, die wahrscheinlich positiv zur wirtschaftlichen Leistung der aufnehmenden Volkswirtschaft beitragen und sich ökonomisch und sozial gut integrieren werden. Für den Erfolg dieser Strategie kommt es aus theoretischer Sicht vor allem auf den Grad der Komplementarität zwischen den Zugewanderten und den Arbeitskräften im Zielland an. Diese besteht in der Veränderung der Produktivität der einheimischen Arbeitskräfte, die entsteht, wenn zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt werden. Im Fall positiver Komplementarität gewinnt auch die einheimische Beschäftigung an Produktivität (siehe z. B. Felbermayr und Kohler 2007). Wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften in bestimmten Berufen oder Sektoren nicht gesättigt werden kann, dann profitiert die einheimische Bevölkerung nicht nur durch zusätzlich produzierte Güter und Dienstleistungen und niedrigere Preise, sondern auch direkt durch neu entstehende Arbeitsplätze, deren Qualifikationsanforderungen zu den Fähigkeiten der Zugewanderten komplementär sind. Dadurch spezialisieren sich einheimische Arbeitskräfte in Tätigkeiten, die ihr vorhandenes Humankapital besser nutzen.

¹⁰ Zur Erstellung dieses Literaturüberblicks wurde zunächst über einschlägige Datenbanken und Suchportale (EconLit, Repec/IDEAS, Google Scholar) gesucht. Im Anschluss wurde ein „Schneeballsystem“ verfolgt, durch das systematisch alle diejenigen Studien durchsucht wurden, die bereits identifizierte Quellen zitiert haben beziehungsweise dort zitiert wurden. Zudem wurden Handbücher, also Sammlungen von Überblicksartikeln, zum Thema Ökonomie und Migration durchsucht. Es wurden sowohl Zeitschriftenartikel, die „Peer Review“-Verfahren durchlaufen haben, als auch Buchkapitel sowie „graue Literatur“ gesammelt und ausgewertet.

Die Zuwanderung kann daher zu höheren Löhnen bei den Einheimischen führen – relativ gegenüber den Bereichen, in denen Migrantinnen und Migranten arbeiten, aber auch absolut (siehe z. B. Murray 2011, Peri und Sparber 2009). Bei den Arbeitskräften, die sich zur Einwanderung substitutiv verhalten, können die Löhne aber auch sinken. Um den gesamten ökonomischen Wohlfahrtseffekt zu messen, müssen neben nominalen Löhnen auch Preiseffekte, Marktgrößeneffekte und langfristige Effekte auf Innovation bedacht werden (Aubry et al. 2016; Hunt und Gauthier-Loiselle 2010). Wenn punktebasierte Systeme Arbeitskräfte mit sonst nicht ausreichend verfügbaren Fähigkeiten, Ausbildungen und Erfahrungen anlocken, sind sie zudem ein Ansatz zur schnellen und effektiveren Akkumulation von Humankapital im Inland (Papademetriou und Sumption 2011).

Bestehende punktebasierte Systeme fokussieren vor allem auf Zuwandernde mit höheren Qualifikationen, weil diese aus Sicht vieler Entscheidungsträger eher komplementäre Fähigkeiten zu vielen einheimischen Arbeitskräften haben. Bevorzugt werden außerdem gelegentlich typische Mangelberufe z. B. im Gesundheitssektor, ähnlich wie in Deutschland, wo diese über die Positivliste einer besonderen Zugangsregelung unterliegen. Außerdem sind die erwarteten Nettobeiträge zum sozialen Sicherungssystem in Form von Steuern und Sozialbeiträgen bei höheren Qualifikationen deutlich positiver (Rowthorn 2008; Bratsberg et al. 2014). Bei allen Immigrationsregelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte – einschließlich punktebasierten Systemen – besteht allerdings das Risiko, dass Zugewanderte Tätigkeiten unterhalb ihrer Qualifikation ausüben. Typische Gründe sind eine fehlende Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, eine mangelnde Anwendbarkeit der Arbeitserfahrung im Herkunftsland, deren mangelnde Wertschätzung durch Arbeitgeber im Zielland sowie nicht ausreichende Sprachkenntnisse (z. B. Chiswick und Miller 2011).

Die Zuwanderung lässt sich durch eine Obergrenze für die ausgegebenen Visa beschränken. Gleichzeitig kann man einzelne besonders nachgefragte Berufsgruppen durch die Vergabe von Extrapunkten bevorzugen (siehe auch Murray 2011). Umgekehrt lassen sich durch eine relativ niedrige Bewertung bestimmter Fähigkeiten einzelne Berufsgruppen im Inland vor dem Wettbewerb mit Migrantinnen und Migranten schützen. Daher bieten punktebasierte Modelle die Möglichkeit, die Zuwanderung im Hinblick auf den Bedarf genau zu steuern.

2.2 Vergleich unterschiedlicher punktebasierten Verfahren

2.2.1 Punktebasierte und arbeitgebergesteuerte Modelle

Die im Folgenden diskutierten Regelungen für die Arbeitskräftezuwanderung aus Australien, Kanada, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich fallen in zwei große Kategorien (Papademetriou und Sumption 2011):

- Punktebasierte Systeme: Diese sind insofern angebotsbasiert, als die Anzahl der Zuwandernden, die nach diesen Regelungen einreisen, zum großen Teil durch deren Arbeitsangebotsentscheidung und ihre Entscheidung für das Zielland bestimmt wird.
- Arbeitgebergesteuerte Systeme: In diesen bestimmt vor allem die Arbeitsnachfrage, wie viele Visa vergeben werden (jedenfalls solange es interessierte potenzielle Migrantinnen und Migranten gibt).

Als besondere Regelungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten gibt es Instrumente wie die Blaue Karte EU (EU-28 außer Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich; Richtlinie 2009/50/EG), die für hochqualifizierte Tätigkeiten erteilt wird. Trotz des Namens handelt es sich um einen nationalen Aufenthaltstitel, der grundsätzlich nur zu einer Beschäftigung in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat berechtigt. Voraussetzung ist auch hier ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot, sodass es sich um ein arbeitgebergesteuertes System handelt. Allgemein sind Punktesysteme und arbeitgebergesteuerte Systeme hinsichtlich der Bildung, Qualifikation und Tätigkeiten potenzieller Migrantinnen und Migranten jedoch deutlich breiter aufgestellt. Punktesysteme wählen Migrantinnen und Migranten auf der Basis einer Liste von Charakteristika aus. Diese Eigenschaften könnten beispielsweise Alter, Sprachkenntnisse, Bildungsabschlüsse und Arbeitserfahrung sein. Derartige Systeme sind generell transparent und flexibel und können relativ leicht an veränderte Anforderungen von Seiten der Entscheidungsträger angepasst werden. So lässt sich die Zahl der Migrantinnen und Migranten direkt oder indirekt steuern und an veränderte Arbeitsmarkt- oder sonstige Bedingungen anpassen.

Arbeitgebergesteuerte Systeme hingegen erlauben es Arbeitgebern, Zuwandernde für einen bestimmten Arbeitsplatz auszuwählen und ein entsprechendes Visum zu erlangen („Sponsoring“). So ist die Arbeitsmarktintegration zunächst gewährleistet, weil die Zugewanderten sofort einen Arbeitsplatz haben. Gleichzeitig entscheiden Arbeitgeber selbst, welche Fähigkeiten am besten zu der zu besetzenden Stelle passen, wobei die Erteilung des Arbeitsvisums natürlich an mögliche aufenthaltsrechtliche Bestimmungen wie das Vorliegen gewisse Qualifikationen gekoppelt bleibt. Allerdings sind solche Systeme insofern sehr restriktiv, als die Arbeitgeber nur dann von dem größeren Bewerberpool durch Immigration profitieren, wenn sie das Verfahren kennen, den unvermeidlichen verfahrensmäßigen Aufwand nicht scheuen und außerdem bereit sind, Bewerbungen über Ländergrenzen hinweg zu prüfen. Bei punktebasierten Systemen hingegen kommt ein Immigrant ins Zielland und kann sich dort theoretisch bei jedem Arbeitgeber bewerben.

Aus Arbeitnehmersicht besteht beim Sponsoring einerseits die Gefahr, in eine problematische Abhängigkeit vom Arbeitgeber zu geraten, etwa wenn der Aufenthaltsstatus an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden ist oder der Aufenthaltstitel bei kurzer Arbeitslosigkeit, wie sie beim Wechsel zu einem neuen Arbeitgeber leicht

eintreten kann, nicht verlängert wird. Andererseits schafft ein verbindlicher Arbeitsvertrag Informationssicherheit bezüglich der tatsächlich erzielbaren Entlohnung und der Arbeitsbedingungen und macht die Zuwandernden in ihrer Entscheidung unabhängig von Informationen aus migrantischen Netzwerken, die einem Bias unterliegen können. Somerville und Walsworth (2009) zeigen dies für die frühen 2000er Jahre anhand des Arbeitsmarkterfolgs der Inhaber unterschiedlicher Kategorien von Arbeitsvisa in den USA und Kanada auf. Besonders günstig stehen diejenigen da, die zunächst einen Arbeitsvertrag vorlegen müssen (Informationssicherheit), aber nach Ankunft in Nordamerika ihre Arbeitsstelle frei wechseln dürfen (Unabhängigkeit vom Arbeitgeber). Schlechter steht da, wer mit einem temporären Visum vom Arbeitgeber abhängig ist oder ohne zuverlässige Information über das erzielbare Einkommen im Zielland nach einer Stelle sucht.

Moderne punktebasierte Systeme kombinieren daher die Vorzüge beider Ansätze („hybride“ Systeme). Einige Länder wie z. B. Kanada nutzen Sponsoring als Auswahlkriterium, indem sie Extrapunkte für ein bestehendes Jobangebot vergeben (Hinte et al. 2016). Hybride Systeme können auch dadurch entstehen, dass zunächst ein temporäres Visum für eine konkrete Arbeitsstelle erteilt und dieses unter bestimmten Bedingungen in eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis umgewandelt wird (Neuseeland). Auch das Modellprojekt PuMa ist ein hybrides System, da es sowohl ein Punkteschema verwendet als auch ein Stellenangebot durch einen Arbeitgeber im Zielland verlangt.

2.2.2 Ausgestaltung der punktebasierten Systeme

Im Folgenden werfen wir einen genaueren Blick auf die punktebasierten Immigrationssysteme in Australien, Kanada, Neuseeland und Großbritannien. Aus nicht-englischsprachigen Ländern gibt es nur wenig Evidenz. So verfügte Dänemark bis Juni 2016 über ein punktebasiertes Green Card System, das jedoch als nicht erfolgreich angesehen und abgeschafft wurde. Viele der dort ausgewählten Hochqualifizierten arbeiteten in niedrig qualifizierten Tätigkeiten oder waren arbeitslos. Zwar waren die Zugewanderten mit niedrig qualifizierten Tätigkeiten nicht zwangsläufig unzufrieden, weil sich ihre Situation verglichen mit dem Herkunftsland ja verbessert hatte; doch war dies nicht das Ziel des Programms (Rambøll 2010).

In **Australien**¹¹ liegt ein gemischtes System vor: Es gibt sowohl punktebasierte Visa als auch Arbeitgebersponsoring sowie spezielle Visa für Menschen „mit herausragendem Talent“. Im Rahmen des punktebasierten Systems reicht ein Bewerber oder eine Bewerberin online eine Interessensbekundung ein und wird nach Prüfung der grundlegenden Auswahlkriterien eingeladen, sich um ein Visum zu bewerben. Dafür

¹¹ Aktuelle Regelungen: <https://www.border.gov.au/Trav/Work> (Abgerufen am 12.08.2019).

muss die Person unter 45 Jahre alt sein, sich mit einem Beruf aus einer Positivliste bewerben, einen Nachweis über entsprechende Qualifikationen erbringen, gewisse Englischkenntnisse haben, gesundheitliche und charakterliche Eignung nachweisen, keine ausstehenden Schulden gegenüber der australischen Regierung haben und schließlich eine Mindestzahl von 60 Punkten überschreiten (die relevanten Faktoren sind in Tabelle 2.1 aufgeführt). Insbesondere gibt es Extrapunkte für universitäre Studienerfahrungen (mindestens ein Jahr) in schwach wachsenden Städten oder im ländlichen Raum; so soll vermutlich der große Bevölkerungsdruck auf die wenigen boomenden Großstädte in Australien reduziert werden. Ob die Anreize dafür ausreichen, ist allerdings fraglich, denn boomende urbane Arbeitsmärkte haben eine große Anziehungskraft auf Migrantinnen und Migranten. Nach mehreren Programmevaluationen wurde seit den späten 1990er Jahren mehr Gewicht auf englische Sprachkenntnisse gelegt, um eine Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus zu vermeiden. Diese Maßnahme gilt als erfolgreich. Allerdings wird dafür lediglich die Verbesserung der Arbeitsmarktindikatoren der ausgewählten Migrantinnen und Migranten über die Zeit betrachtet und es wird kein Kontrafaktum im Sinne einer Kausalanalyse konstruiert, woraus sich eine Aussage ergeben könnte, was ohne diese Politikveränderung mit diesen Indikatoren passiert wäre. Die Analysen zeigen des Weiteren, dass extern validierte Sprachkenntnisse ein deutlich besserer Indikator für den Erfolg in Australien waren als die Selbsteinschätzung der Bewerberinnen und Bewerber ohne weiteren Nachweis (Hawthorne 2006).

Das **kanadische** punktebasierte System ist das weltweit älteste; es wurde bereits in den 1960er Jahren eingeführt und seitdem mehrfach reformiert. Heutzutage gibt es ein gut zugängliches Onlinesystem („Express Entry“).¹² Darin werden alle Bewerbungen aus den drei Bundesprogrammen für qualifizierte Zuwanderung („Federal Skilled Worker Program“, „Federal Skilled Trades Program“ und „Canadian Experience Class“) in einen Gesamtbewerberpool gegeben und ein Ranking der Bewerberinnen und Bewerber erstellt. Die insgesamt am besten gerankten erhalten eine Einladung, sich auf eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung zu bewerben. Durch die dauerhafte Bleibeperspektive ist das Programm sehr attraktiv und setzt von Anfang an große Anreize auch für eine soziale Integration und weitere Bildungsanstrengungen in Kanada. Forschungsergebnisse aus anderen Ländern zeigen, dass anfängliche Rechtsunsicherheit das Bemühen um Integration und den Erwerb landesspezifischen Humankapitals reduziert – selbst wenn eine Rückkehr ins Heimatland nur mittelmäßig wahrscheinlich ist (Adda et al 2017). Eine langfristige Integrationsperspektive kann auch dazu führen, dass Kinder sehr gute Integrationsergebnisse und später Arbeitsmarktverläufe zeigen, wie Liebig (2007) am Beispiel Australiens diskutiert.

¹² <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/candidate.asp> (Abgerufen am 12.08.2019).

Tabelle 2.1: Auswahlkriterien in verschiedenen punktebasierten Systemen

	Verpflichtende Auswahlkriterien			
	Australien	Kanada	Neuseeland	Vereinigtes Königreich
Höchstalter	Ja	Nein	Ja	Nein
Mindestsprachkenntnisse	Ja	Ja	Ja	Ja
Gesundheitsvoraussetzungen	Ja	Nein	Ja	Nein ¹
Charakterliche Voraussetzungen ^a	Ja	Nein	Ja	Nein
Bildung	Nein	Ja ²	Nein	Nein
Qualifizierte Arbeitserfahrung	Nein	Ja	Ja	Nein
Bewerbung mit Beruf von Positivliste	Ja	Nein	Ja ³	Nein
Sponsoring und/oder Nominierung	Nein	Nein	Nein	Ja ⁴
Mindestersparnisse	Nein	Nein	Nein	Ja ⁵
Minimale Punktezahl	Ja	Ja	Ja	Ja ⁴
	Kriterien zur Berechnung der finalen Punktzahl			
	Australien	Kanada	Neuseeland	Vereinigtes Königreich
Alter	Ja	Ja	Ja	Ja
Sprachkenntnisse	Ja	Ja	Nein	Ja
Qualifizierte Arbeitserfahrung	Ja	Ja	Ja	Ja
Bildung	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbeit und/oder Bildung des Partners	Ja	Ja	Ja	Nein
Sprachkenntnisse des Partners	Nein	Ja	Ja	Nein
Vorherige Bildung im Zielland	Ja	Ja	Nein	Nein
Vorherige Arbeit im Zielland	Ja	Ja	Ja	Nein
Verwandte im Zielland	Nein	Ja	Nein	Nein
Sponsoring und/oder Nominierung	Ja ⁶	Ja	Ja	Ja ⁴

Quelle: Eigene Recherche und Darstellung. a: Üblicherweise polizeiliches Führungszeugnis 1: Tuberkulosetests für Bewerberinnen und Bewerber in einigen Tiers und nur für bestimmte Herkunftsländer 2: Nicht für alle punktebasierte Visa 3: Nur für bestimmte Sektoren 4: Außer Tier 1 5: Außer Tier 1, jene Bewerberinnen und Bewerber müssen aber gewisse finanzielle Mittel haben oder zertifizierte akademische Erfolge aufweisen 6: In diesem Falle kein wirkliches Sponsoring, sondern Extrapunkte für ein bestehendes Stellenangebot.

Die Minimalanforderungen der verschiedenen Programme, die „Express Entry“ abdeckt, unterscheiden sich im Detail. In allen Fällen müssen Mindeststandards in gesprochener Sprache, Hör-, Lese- und Schreibkompetenz erreicht werden. Die französischsprachige Provinz Quebec hat dabei mit der Ausnahme des „Federal Skilled Worker Program“ eigene Regelungen. Das kanadische System legt besonders viel Wert auf die Integrationsfähigkeit der Zugewanderten. So gibt es Extrapunkte nicht nur für frühere eigene Erfahrungen in Kanada, sondern auch für Arbeits- und Studienerfahrung sowie Sprachkenntnisse des Partners oder der Partnerin.

Nach dem Ranking müssen sich alle Bewerberinnen und Bewerber ohne gültiges kanadisches Stellenangebot bei der kanadischen „Job Bank“ registrieren und erhalten so Zugang zu Stellenangeboten. Bewerber, die innerhalb von zwölf Monaten keine Einladung erhalten, werden aus dem Pool gelöscht, können sich aber in den Folgejahren wieder bewerben. Auf diese Weise wird der Bewerberpool aktuell gehalten. Gleichzeitig erlaubt das System mehrere Versuche, wenn die Bewerberinnen und Bewerber beispielsweise zusätzliche Qualifikationen, Berufserfahrungen oder Sprachkenntnisse erwerben.

Das punktebasierte System in **Neuseeland** besteht seit 1991 und wurde seitdem mehrfach angepasst. Neben Mindestvoraussetzungen hinsichtlich Gesundheit, Charakter und Sprachkenntnissen müssen Bewerberinnen und Bewerber unter 56 Jahren alt sein und, wenn ihr Beruf aus bestimmten Sektoren kommt (Beispiel: Architekten), diesen anerkennen lassen und sich damit registrieren.¹³ Auch hier werden Charakteristika des Partners berücksichtigt. Nach Berechnung der Punkte gibt es eine Zweiteilung: Personen mit mehr als 160 Punkten werden zurzeit automatisch ausgewählt, die Punktzahl ändert sich aber häufig. Personen mit weniger Punkten benötigen ein Stellenangebot in einer qualifizierten Beschäftigung oder müssen bereits in Neuseeland arbeiten. Diese Personen werden dann ihrer Punktzahl nach ausgewählt.

Das **britische** System für qualifizierte Zuwanderung unterscheidet fünf Bewerbergruppen („Tiers“) mit verschiedenen Zugangsvoraussetzungen:

- Tier 1: Besonders wertvolle Migrantinnen und Migranten („High-Value Migrants“)
- Tier 2: Qualifizierte Arbeitskräfte
- Tier 3: Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte (niemals implementiert)
- Tier 4: Studierende/Ausbildung
- Tier 5: Temporäre Arbeitskräfte

In Tier 1 und 2 für dauerhafte Arbeitskräfte unterscheiden sich die Auswahlkriterien deutlich. Tier 1 ist ein echtes Punktesystem, Tier 2 hingegen ein arbeitgebergetriebenes System, bei dem es darauf ankommt, dass ein Stellenangebot vorliegt. Tier 1 ist hinsichtlich seiner Bandbreite allerdings recht eng. Unternehmer, Investoren und „herausragendes Talent“ werden abgedeckt. Daher bezieht sich die Prüfung vor allen Dingen auf die wirtschaftlichen Ressourcen der Bewerberinnen und Bewerber bzw. ihre akademischen Erfolge. In Tabelle 2.1 vermischen sich in der Darstellung des britischen punktebasierten System Tier 1 und 2, da einige verpflichtende Auswahlkriterien formal auch in die Punktzahl eingehen (was aber nach bestandener Vorauswahl faktisch keinen Einfluss mehr auf die endgültige Entscheidung hat). Tier 4 ist

¹³ <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/skilled-migrant-category-resident-visa> (Abgerufen am 12.08.2019).

auf Ausbildung in akkreditierten Kursen beschränkt und für Tier 5 brauchen Bewerberinnen und Bewerber lediglich ein Jobangebot sowie Ersparnisse. Tier 4 und 5 sind nicht punktebasiert.

2.2.3 Vergleich der Steuerungsimpulse der punktebasierten Immigrationssysteme

Durch eine Analyse der Gewichtungsfaktoren für einzelne Charakteristika der Bewerberinnen und Bewerber lassen sich sowohl die Ziele der vier Länder vergleichen als auch Änderungen der Ziele im Zeitablauf identifizieren.

Australien nimmt spezifische, von Arbeitgebern nachgefragte Fähigkeiten in den Fokus (z. B. ganz konkrete Berufe). Dadurch haben die Zugewanderten sofort eine Beschäftigung und können von Beginn ihres Aufenthaltes an einen positiven Fiskalbeitrag leisten, anstatt zunächst auf Stellensuche zu sein. Eine Regierungsbehörde verwaltet sowohl eine Obergrenze für die jährliche Zuwanderung als auch eine Positivliste von Berufen (Tani 2014). Das System ist also an kurzfristigen Zielen ausgerichtet, was sich auch darin widerspiegelt, dass „Sponsoring“ durch Arbeitgeber in der Vergangenheit wichtiger geworden ist (Facchini und Lodigiani 2014).

Das punktebasierte System **Neuseelands** setzt seinen Schwerpunkt ebenfalls eher auf den kurzfristig relevanten Berufshintergrund potenzieller Migrantinnen und Migranten und nicht etwa generell auf den Bildungsgrad. Insbesondere bevorzugt das System qualifizierte Arbeitskräfte, die bereits relevante Arbeitserfahrung in Neuseeland mittels temporärer Visa gesammelt haben (Facchini und Lodigiani 2014).

Einen Gegenentwurf stellt das punktebasierte System **Kanadas** dar. Es zielt darauf ab, Migrantinnen und Migranten mit hohem Humankapital und hohem Integrationspotenzial auszuwählen. Diese sollen durch ihre überdurchschnittlichen Fähigkeiten nicht mehr nur im Sinne historischer kanadischer Einwanderungspolitik die heimische Wirtschaftsleistung stärken und das Land so stärker machen, sondern einen positiven Einfluss auf die heimische Produktivität haben (Tani 2014). Daher fokussiert das kanadische punktebasierte System auf einen hohen formellen Bildungsabschluss und gute englische oder französische Sprachkenntnisse, anstatt etwa spezifische Berufsgruppen zu benennen. Kanada hat außerdem die Höhe der Zuwanderung von der konjunkturellen Lage abgekoppelt und lässt jährlich etwa 1% seiner Bevölkerungszahl als Migrantinnen und Migranten ins Land. Anstatt sich an kurzfristigem Fachkräftebedarf in einzelnen Bereichen des Arbeitsmarktes zu orientieren, stellt Kanada also die Integrationsfähigkeit der Zugewanderten in der langen Frist in den Mittelpunkt (Facchini und Lodigiani 2014). Migrantinnen und Migranten sollen sich insbesondere auch an veränderte Umstände, zum Beispiel im Zuge des technologischen Wandels, anpassen können („Nation Building“).

Das **britische** punktebasierte System wiederum ist auf so enge Fähigkeitsspektren reduziert, dass hier das Ziel positiver Effekte allein mittels sehr Hochqualifizierten

und Unternehmern, die im Endeffekt Stellen schaffen sollen, verfolgt wird. Andere Ziele, wie z. B. Bedarf an niedrig qualifizierten Arbeitskräften für relativ unattraktive manuelle Tätigkeiten, werden außerhalb dieses Systems beispielsweise durch temporäre Visa für konkrete Stellenangebote verfolgt.

2.3 Wirkungen punktebasierter Verfahren

Evaluationen der Effektivität punktebasierter Systeme erfolgen entweder durch Regierungsbehörden oder durch beauftragte oder unabhängige Wissenschaftler. Regierungsbehörden in Australien, Kanada und Neuseeland erheben regelmäßig selbst Daten und werten diese aus, um die Kriterien und Gewichtungsfaktoren ihrer punktebasierten Systeme zu optimieren. Dadurch sollen auch unbefriedigende Integrationsergebnisse verhindert werden (Tani 2014).

Derartige institutionell basierte Evaluationen stellen überwiegend fest, dass punktebasierte Systeme darin erfolgreich sind, dass sie Bewerberinnen und Bewerber mit den gewünschten Charakteristika auswählen. Dies ist nicht verwunderlich, weil das Gegenteil nur dann eintreten könnte, wenn Migrantinnen und Migranten ohne die gewünschten Charakteristika das Immigrationsregime systematisch unterlaufen könnten. Trotzdem spricht das Ergebnis für punktebasierte Systeme. Mittels qualitativer Interviews mit Schlüsselpersonen und Interessensvertretungen, deskriptiver Statistik und quantitativen Analysen von Indikatoren wie Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Einkommen dokumentieren diese Evaluationen häufig auch eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der ausgewählten Migrantinnen und Migranten (Tani 2014).

Im Unterschied zu den Evaluationsstudien liefert die sonstige wissenschaftliche Forschungsliteratur gemischte Ergebnisse – auch deshalb, weil sie teilweise andere Fragen stellt oder mit anderer Methodik vorgeht. Dabei lassen sich zwei große Themenblöcke identifizieren. Wie wirken sich erstens verschiedene Auswahlregeln auf die Anzahl und Zusammensetzung der Ankommenden aus? Wie gestaltet sich zweitens die Arbeitsmarktintegration der ausgewählten Migrantinnen und Migranten? Darüber hinaus werden auch die Wirkungen der Auswahlregeln auf den Arbeitsmarkt insgesamt untersucht.

2.3.1 Wirkungen auf die Zusammensetzung der Zuwandernden

Zu den Effekten unterschiedlicher Auswahlregeln auf den Pool der Zuwandernden gibt es nur wenige Studien. Aydemir (2011) dokumentiert für Kanada, dass sich die systematische Auswahl von Personen mit umfangreicheren Fähigkeiten direkt – und zusätzlich indirekt über Extrapunkte für qualifizierte Ehepartner – in einer positiven Selektion nach arbeitsmarktrelevanten Merkmalen niederschlägt. Im Allgemeinen sorgen punkte- oder fähigkeitsbasierte Systeme per Definition dafür, dass aus der

Gruppe aller potenzieller Migrantinnen und Migranten aus einem bestimmten Herkunftsland nur die laut Kriterienkatalog besser geeigneten Personen ein Visum erhalten. Eine positive Selektion im Sinne der Kriterien ergibt sich daraus mehr oder weniger zwangsläufig. Allerdings könnte die Positivselektion wirkungslos bleiben, wenn zum Beispiel potenzielle Zuwandernde, die die Kriterien nicht erfüllen, vermehrt andere Zuwanderungsregelungen nutzen oder wenn auch ohne die Auswahlregeln dieselben Personen in das Zielland zuwandern würden.

Beach, Green und Worswick (2007) schätzen mit einer Reihe von Regressionsanalysen ebenfalls für Kanada, wie sich das Qualifikationsprofil aller Migrantinnen und Migranten aus drei Faktoren zusammensetzt: gesamte Immigrationsrate, Gewicht einzelner Migrantengruppen und Ausgestaltung der Punktzahlen. Demnach ist das kanadische Punktesystem insofern erfolgreich, als die durchschnittlichen Fähigkeiten in den gewünschten Dimensionen (Bildung, Alter, Sprachkenntnisse) durch jene Personen gesteigert werden, die durch das punktebasierte System ausgewählt werden. Diese Personen sind typischerweise signifikant besser gebildet als der oder die durchschnittliche Einheimische. Eine Erhöhung der maximal möglichen Immigrantenzahl reduziert so die durchschnittliche Bildung der Zugewanderten, da Bewerberinnen und Bewerber von weiter unten im Ranking nachrücken. Der Effekt auf das Alter und Sprachkenntnisse ist deutlich geringer. Eine Erhöhung des Kontingents des Punktesystems relativ zu Familiennachzug, humanitären Visa und sonstigen Regelungen verbessert alle drei Indikatoren deutlich. Die Autoren dokumentieren aber auch relevante indirekte Effekte: Dadurch, dass beispielsweise Bildungsgrad und Englischkenntnisse bei Nicht-Muttersprachlern positiv korreliert sind, kann eine Anpassung der Punktzahl für eine Dimension auch einen Effekt auf andere die Selektionsergebnisse in anderen Dimensionen haben. So führt eine Erhöhung der Gewichtung für niedriges Alter zu einer signifikanten Reduktion der Bildung der Bewerber.

Chiswick und Miller (2004) untersuchen mittels Längsschnittdaten aus Australien, ob eine Erhöhung der geforderten Sprachkenntnisse einen messbaren Effekt auf die tatsächlichen Sprachkenntnisse hat. Wie erwartet verbesserte sich nach einer Reform das Sprachniveau vor der Einreise – allerdings nicht nur bei den Hauptantragstellern, sondern auch bei deren Ehepartnern, da die Sprachkenntnisse von Ehepartnern typischerweise positiv korreliert sind. Damit verbessern sich auch die Perspektiven für die wirtschaftliche und soziale Integration derjenigen Ehepartner, die nicht im Arbeitsmarkt aktiv sind und daher weniger Berührungspunkte mit der Sprache des Ziellandes haben. Dieser Ansatz kann auch bei älteren Zuwandernden hilfreich sein, die neue Sprachen langsamer lernen (Espanshade und Fu, 1997).

2.3.2 Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration

Die wissenschaftliche Literatur zum zweiten Themenblock, der Arbeitsmarktintegration, ist deutlich umfangreicher und umfasst unter anderem Studien, die die Integrationserfolge nach der jeweiligen Zuwanderungsregelung vergleichen. Für Australien untersucht Cobb-Clark (2000) den Einfluss der Auswahlkriterien, indem sie die Arbeitsmarktintegration anhand der Erwerbsbeteiligung und anhand des Beschäftigungsstatus betrachtet. Zwar spielen die Selektionskriterien direkt nach der Ankunft nur eine untergeordnete Rolle bei der Entscheidung über eine Arbeitsaufnahme; später wird ihre Rolle aber deutlich wichtiger. So nimmt die Lücke in der Erwerbsquote zwischen Zugewanderten, die ein nach Fähigkeiten auswählendes System durchlaufen haben, und sonstigen Migrantinnen und Migranten im Laufe der Zeit zu. Langanhaltende Effekte liegen also nahe. In Bezug auf den Beschäftigungsstatus sind die Ergebnisse noch deutlicher: Aufgrund ihrer Fähigkeiten ausgewählte Migrantinnen und Migranten waren sowohl ein halbes Jahr als auch eineinhalb Jahre nach ihrer Ankunft mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit beschäftigt als sonstige Zugewanderte.

In einem späteren Beitrag vergleicht Cobb-Clark (2006) die Erfahrungen verschiedener Migrantengruppen in Australien. Demnach hängt die beobachtete Erhöhung des Humankapitals im Laufe der Zeit mit einer verstärkten Gewichtung von Bildung und arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten in den späten 1990er Jahren zusammen. Dies erklärt einen großen Teil der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe. Cully et al. (2011) zeigen ebenfalls für Australien, dass von Arbeitgebern konkret angeforderte Migrantinnen und Migranten (erwartungsgemäß) günstigere Arbeitsmarktindikatoren aufweisen als andere Migrantengruppen.

Im kanadischen System lassen sich trotz der weniger arbeitgeberbezogenen Ausgestaltung langfristig positive Effekte nachweisen. Zwar findet Aydemir (2011) nur kleine Lohnvorteile und keine Unterschiede bei Erwerbs- und Beschäftigungsquoten für Migrantinnen und Migranten aus dem punktebasierten System, was er auf Schwierigkeiten beim Transfer von Humankapital in neue Arbeitsumstände und ein neues Ausbildungssystem in Kanada zurückführt. Jedoch zeigen Abbott und Beach (2011), dass anhand ihrer Fähigkeiten selektierte Migrantinnen und Migranten nach zehn Jahren durchweg höhere Medianeinkommen aufweisen als alle anderen Gruppen von Zugewanderten aus denselben Ankunftsgruppen.

Wegen Schwierigkeiten bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen aus dem Herkunftsland arbeiten viele Zugewanderte nicht in ihren erlernten Berufen. Für Kanada dokumentieren Boyd und Schellenberg (2007) dies für etwa ein Drittel der ausländischen Ärzte und Ingenieure – bei einzelnen Herkunftsregionen noch mehr. Für Ärzte, die aus der ehemaligen Sowjetunion nach Israel eingewandert sind, zeigen Kugler und Sauer (2005), dass unter denjenigen, die mangels langer Berufserfahrung ein besonders aufwändiges Anerkennungsverfahren in Israel durchlaufen

mussten, vor allem die jüngeren und besser qualifizierten stattdessen eine Arbeit außerhalb des Gesundheitssektors aufgenommen haben. Gleichzeitig führte die Anerkennung als Arzt dazu, dass die betroffenen Personen ihr Einkommen mehr als verdoppelt haben. Dieser große Effekt ist offenbar der besonderen Arbeitsmarktsituation für Ärzte in Israel in den 1990er Jahren geschuldet.

Hawthorne (2006) vergleicht die Arbeitsmarktintegration von nach bestimmten Fähigkeiten ausgewählten Migrantinnen und Migranten in Australien und Kanada. Die entsprechenden Indikatoren verbesserten sich durch die Veränderung der Auswahlkriterien in Australien in den späten 1990er Jahren, während sie in Kanada eher gleichblieben. Grangier et al. (2012) untersuchen für Neuseeland, wie sich Fähigkeiten und Charakteristika, die bei der Auswahl genutzt werden, auf die Löhne der Migrantinnen und Migranten drei Jahre nach dem Zuzug auswirken. Dabei finden sie vor allem deutliche Effekte der Herkunftsregion: Qualifizierte Zugewanderte aus Asien verdienen auch dann noch weniger als Migrantinnen und Migranten aus Europa, wenn man den Effekt von Alter, Qualifikation, Arbeitserfahrung und Englischkenntnissen herausrechnet. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Arbeitnehmerseitige Faktoren sind etwa größere Schwierigkeiten beim Transfer von Humankapital und eine geringere Anwendbarkeit von Vorkenntnissen. Arbeitgeberseitig kann es zu Diskriminierung kommen. Im Laufe der Finanzkrise ab 2007 wurden auch Lohnnachteile von Migrantinnen und Migranten aus dem Pazifikraum gegenüber Europäern statistisch signifikant.

Eine Schwierigkeit bei der Identifikation von Wirkungen der Zuwanderungsregeln besteht darin, dass die Rückkehrentscheidungen von Zugewanderten (z. B. bei Jobverlust) die durchschnittlichen gemessenen Löhne und Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der im Land verbleibenden Zugewanderten systematisch beeinflussen können. Gleichzeitig sind aber die Rückkehrentscheidungen von Subgruppen nicht immer alleine auf ihren Arbeitsmarkterfolg im Zielland zurückzuführen. So waren deutlich weniger Europäer und Nordamerikaner drei Jahre nach ihrem Zuzug noch in Neuseeland als Zugewanderte aus dem Pazifikraum. Hier spielen offenbar die Bedingungen im Heimatland und im Rest der Welt eine große Rolle. Auch Hawthorne (2006) findet in Kanada und Australien bei Hochqualifizierten je nach Herkunftsland systematische Unterschiede beim Erfolg im Arbeitsmarkt, insbesondere in den ersten Jahren nach Ankunft. Ein schlichter „sichtbarer Migrationshintergrund“ ist hier aber nicht der erklärende Faktor.

Davon unabhängig ist die Arbeitsnachfrage ein weiterer wichtiger Faktor für die Arbeitsmarktintegration. Die Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt sind gerade für Neuankömmlinge entscheidend, da nicht nur die Jobfindungsrate, sondern auch die Wahrscheinlichkeit einer Kündigung des ersten Arbeitsverhältnisses stark von der wirtschaftlichen Situation der Arbeitgeber abhängen (Åslund und Rooth 2007). Neu angekommene Migrantinnen und Migranten verlieren bei einer konjunkturellen Ver-

schlechterung oft als erste ihre Stelle. Umgekehrt können bei einem generell florierenden Arbeitsmarkt Migrantinnen und Migranten auch unter punktebasierten Systemen einfacher einen Job finden (Hawthorne 2006 für Australien und Kanada). Dies wird auch von Beach et al. (2007) bestätigt. Schließlich sind offenbar auch Netzwerke mit anderen Zugewanderten wichtig für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Daher könnte eine zu detaillierte Steuerung der Orte, an denen Zugewanderte leben und arbeiten dürfen (vgl. Extrapunkte in Australien), ihre langfristige Arbeitsmarktintegration erschweren.

2.3.3 Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Es gibt unseres Wissens keine Studien, die direkt die Konkurrenz zwischen Zugewanderten, die durch punktebasierte Systeme ausgewählt wurden, und einheimischen Arbeitskräften adressieren. Die umfangreiche empirische Literatur zur Wirkung von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt allgemein zeigt, dass die Auswirkungen auf Lohnniveau und Beschäftigung gering sind, solange die Zuwanderung zahlenmäßig überschaubar bleibt (Dustmann et al., 2016; Foged, Peri, 2016; Peri, 2014).

Vorhandene Studien speziell zu hochqualifizierten Zuwanderern identifizieren Mechanismen, die auch für die Steuerungswirkungen von punktebasierten Migrationsmodellen relevant sein können. Die Zuwanderung von Arbeitskräften mit seltenen, hochspezialisierten Berufen kann kurzfristig den Wettbewerb in speziellen Segmenten des Arbeitsmarktes verstärken. Selbst dann sind aber mittelfristig die Auswirkungen gering, sofern Zugewanderte und Einheimische sich beruflich anders orientieren können. Dies zeigte sich beispielsweise, als nach Zusammenbruch der Sowjetunion viele exzellente – und in einigen Themenbereichen ihren US-Kollegen überlegene – sowjetische Mathematiker in die USA kamen. Dies verschärfte eine Zeitlang den Wettbewerb um Professuren an US-Universitäten, sodass einige frisch promovierte US-amerikanische Mathematiker aus dem akademischen Arbeitsmarkt verdrängt wurden (Borjas und Doran, 2012). Diese fanden bei Unternehmen Beschäftigung, die – im Gegensatz zu Universitäten mit einer mittelfristig festen Zahl von Professuren – für zusätzlich verfügbare hochproduktive Arbeitskräften neue Arbeitsplätze schufen.

Einen ähnlichen Zusammenhang zeigen Mayda et al. (2017) im Hinblick auf Visa für Hochqualifizierte in den USA auf (H1-B-Visa¹⁴). Ab 2004 wurden deutlich weniger Visa dieser Kategorie ausgegeben; dementsprechend wanderten in den Folgejahren weniger hochqualifizierte Arbeitskräfte neu ein. Das führte allerdings nicht zu mehr

¹⁴ Diese Visakategorie für Hochqualifizierte ist nicht im engen Sinne punktebasiert. US-Arbeitgeber können so für zunächst drei Jahre ein Visum für ausländische Arbeitnehmer erlangen; eine Verlängerung sowie der Übergang zur Green Card – also zu einem langfristigen Aufenthalt – sind möglich. Da die Nachfrage das Angebot an H1-B-Visa deutlich übersteigt, werden die verfügbaren Plätze jährlich im April unter den Bewerbungen verlost.

Beschäftigung für einheimische Arbeitskräfte. Vielmehr kam es durch hohe bürokratische Anforderungen zu Verdrängungseffekten zwischen Unternehmen: Innerhalb der Visalinie nahm der Anteil besonders gesuchter IT-Fachkräfte (und damit indischer Staatsangehöriger) zu, während andere Unternehmen ihre Stellen nicht mehr mit internationalen Fachkräften besetzen konnten.

Dieses Beispiel zeigt, dass geänderte Regeln für die Zuwanderung (einschließlich einer Neugestaltung eines punktebasierten Systems) die Zusammensetzung der Zuwandernden und damit die Verfügbarkeit von hoch qualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften für die Unternehmen in unerwarteter Weise beeinflussen können. Weniger Zuwanderung von Fachkräften führt nicht unbedingt zu mehr Beschäftigung von Einheimischen. Sofern im Zielland die Nachfrage nach spezialisierten Arbeitskräften nicht befriedigt werden kann, gibt es lediglich mehr offene Stellen oder es werden weniger Stellen neu geschaffen. Wenn Arbeitgeber verschärft um eine geringere Zahl von Visa konkurrieren, setzen sich vermutlich eher diejenigen durch, die im Umgang mit der Bürokratie besonders geübt sind und über entsprechende Ressourcen verfügen (z. B. Großunternehmen) – nicht unbedingt diejenigen, die von mehr Diversität und Kreativität ihrer Arbeitskräfte am meisten profitieren würden (etwa Start-ups). Insofern sollten die Konsequenzen punktebasierter Modelle nicht allein in den Wirkungen auf Beschäftigung und Löhne der einheimischen Arbeitskräfte gesehen werden. In die Betrachtung einzubeziehen ist auch, wie sich die Verfügbarkeit kritischer Fachkräfte für die Unternehmen und damit deren Wachstumschancen entwickeln.

2.4 Schlussfolgerungen für die Bewertung von PuMa

Abschließend soll zusammengefasst werden, welche Schlussfolgerung die Literatur dazu erlaubt, welche Anforderungen in Deutschland im Hinblick auf die Sprache und die beruflichen Nachweise gestellt werden sollten und wie die Kriterien zur Integrationsfähigkeit sowie die weiteren Anforderungen im Modellprojekt PuMa vor dem Hintergrund dieser Schlussfolgerungen zu beurteilen sind.

Während englischsprachige Länder wie Australien auch bei höheren Anforderungen an die Sprachkenntnisse der Zuwandernden immer noch mit vielen Bewerbungen rechnen können, stehen Länder wie Deutschland, deren Sprache international nur von relativ wenigen Personen gesprochen wird, bei der Gestaltung der Zuwanderungsvoraussetzungen vor einer komplexeren Herausforderung. Zuwandernde lernen die Landessprache nicht nur vor der Einreise, sondern auch während ihres Aufenthalts im Zielland. Dabei kommt es darauf an, wie intensiv sie der Sprache begegnen (exposure); wie rasch sie mit welchem Aufwand die Sprache lernen (efficiency – Jüngere lernen eine Fremdsprache zum Beispiel schneller als Ältere); und welche wirtschaftlichen Anreize zum Spracherwerb sie haben (economics; 3-E-Modell: Chiswick und Miller, 2014, Abschnitt 4). Unter günstigen Voraussetzungen

(insbesondere ein Arbeitsplatz, wo überwiegend die Landessprache gesprochen wird) könnten also auch Zugewanderte mit zunächst geringeren Sprachkenntnissen im Laufe der Zeit das für eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Integration erforderliche hohe Sprachniveau erwerben.

Allerdings suchen viele Zugewanderte die räumliche Nähe von Personen aus ihrem Herkunftsland und leben in ethnischen Enklaven. Dort fehlt dann nicht nur der regelmäßige Umgang mit der Landessprache. Da Zugewanderte den leichten Zugang zu „ethnischen Gütern“ in der Enklave wertschätzen, nehmen sie u.U. auch deutlich niedrigere Einkommen in Kauf, um dort zu bleiben (Chiswick und Miller, 2014, Abschnitt 5.4). Im Ergebnis sind die Sprachkenntnisse von Zugewanderten in der Landessprache umso schlechter, je mehr die Sprache ihres Heimatlandes an ihrem Wohnort im Zielland gesprochen wird (Chiswick und Miller, 2014, Abschnitt 4.1). Diese Forschungsergebnisse könnten in einem punktebasierten Modell etwa dadurch berücksichtigt werden, dass geringere Kenntnisse der Landessprache vor Einreise (nur) durch Faktoren wie ein niedrigeres Alter oder einen höheren Bildungsstand ausgeglichen werden können, die das Erlernen der Landessprache im Zielland erleichtern. Im Rahmen von PuMa gibt es zwar durchaus die Möglichkeit, fehlende sprachliche Kompetenzen (beispielsweise nur Niveau A2 oder B1 anstelle von B2) durch andere Merkmale zu kompensieren, jedoch nicht durch Merkmale, die etwas mit dem Spracherwerb zu tun haben.

Das Modellprojekt PuMa erlaubt die Kompensation fehlender deutscher Sprachkenntnisse durch Kenntnisse des Englischen oder Französischen, jedoch mit 25 Punkten nur in relativ begrenztem Umfang. Bei einer vollständigen Kompensationsmöglichkeit könnte Deutschland grundsätzlich Zugang zu einem größeren Pool von potenziellen Zuwandernden gewinnen, denn die Sprache des Ziellandes ist ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung potenzieller Migranten für ein Zielland. Außerdem würden Zugewanderte, die sehr gut Englisch sprechen, wegen der linguistischen Nähe beider Sprachen vermutlich auch relativ leicht Deutsch lernen (Chiswick und Miller, 2014, Abschnitt 3). Allerdings legen die Arbeitgeber bisher großen Wert auf deutsche Sprachkenntnisse (vgl. Kapitel 6.1 dieses Berichts). Daher würde die berufliche Integration von Zuwandernden mit guten Englisch- und Französischkenntnissen Anpassungen auf Arbeitgeberseite erfordern, etwa indem Fremdsprachen als Arbeitssprachen in den Unternehmen etabliert werden oder der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse im betrieblichen Alltag gezielt unterstützt wird.

Im Hinblick auf die im Modellprojekt PuMa bestehende Anforderung der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen unterstützen die Ergebnisse von Brücker et al. (2018) die Vermutung, dass diese Anforderung eine sinnvolle Funktion bei der Steuerung der Zuwanderung hat. Sie finden bei einer Stichprobe von ca. 1.200 Zugewanderten in Deutschland, von denen 140 ihre beruflichen Qualifikationen vollständig anerkannt bekommen haben (sowohl in zugangsbeschränkten als auch in anderen Berufen), innerhalb von drei Jahren eine Erhöhung der Beschäftigungsquote um

knapp 25 Prozentpunkte und der Einkommen um ein Fünftel. Die Erhöhung der Beschäftigungsquote geht vor allem auf die Arbeitsaufnahme in zugangsbeschränkten Berufen zurück.

Gegen eine Anerkennung des Ausbildungsabschlusses als Zugangsvoraussetzung spricht, dass dies eine zu hohe Hürde sein könnte, um dem Fachkräftemangel wirksam zu begegnen. Derzeit besteht in Deutschland der größte Fachkräftemangel in Teilen des Handwerks und anderen Lehr- und Ausbildungsberufen, wo Zugangshürden oft selbst die einheimische Bevölkerung stark einschränken. Rostam-Afschar (2014) zeigt dies am Beispiel der Reform der Meisterpflicht in Deutschland im Jahr 2004. Zugangsbeschränkungen führen tendenziell zu Monopolrenten: höhere Preise für die regulierten Dienstleistungen und höhere Einkommen für die Beschäftigten (Sweetman, McDonald, Hawthorne, 2015, S5). Interessengruppen haben daher große Anreize, Marktzugang und Wettbewerb zum Schutz ihrer Mitglieder zu begrenzen (Facchini et al., 2009); dies gilt insbesondere auch für die Anerkennung ausländischer Zeugnisse und Qualifikationen (Sweetman, McDonald, Hawthorne, 2015, S8–9). Der Tendenz zu einer Schließung von Arbeitsmärkten sollte daher entgegen gewirkt werden.

Für Zuwandernde stellen Zugangsbeschränkungen und anspruchsvolle berufliche Qualifikationen in nicht-regulierten Berufen selbst dann ein besonderes Integrationshemmnis dar, wenn sie prinzipiell über die erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen aus Berufstätigkeit im Heimatland verfügen. Mangelnde Sprachkenntnisse und kulturelle Vertrautheit und möglicherweise auch Diskriminierung seitens der Arbeitgeber tragen dazu bei, dass Humankapital aus dem Herkunftsland nicht ohne Weiteres transferiert werden kann (Grangier et al., 2012; Sweetman, McDonald, Hawthorne, 2015, S6–7). Wenn die Einwanderung von Fachkräften gefördert werden soll, liegt es daher nahe, bei (aus gutem Grund) zugangsbeschränkten Berufen relevante Erfahrungen umfassend anzuerkennen und mit formalen Prüfungsanforderungen pragmatisch umzugehen; ein Beispiel hierfür sind die verschiedenen Anerkennungsverfahren für Ärzte aus der ehemaligen Sowjetunion in Israel, die je nach Dauer der bisherigen Berufstätigkeit angewendet werden (Kugler und Sauer, 2005). Bei nicht zugangsbeschränkten Tätigkeiten wie etwa in weiten Teilen des Handwerks liegt es nahe zu prüfen, ob eine formal äquivalente ausländische Berufsausbildung tatsächlich eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche berufliche Integration in Deutschland ist. Zwar ist auch in nicht zugangsbeschränkten Berufen die Anerkennung ausländischer Abschlüsse offenbar ein wichtiges Signal an potenzielle Arbeitgeber und führt zu höheren Einkommen (Brücker et al., 2018). Aber vielleicht genügt auch ein Arbeitsplatzangebot aus Deutschland für eine bestimmte Tätigkeit mit einem angemessenen Einkommen zum Zeitpunkt der Zuwanderung. Auf diesem Ansatz beruht etwa die Westbalkan-Regelung in Deutschland. Auf diese Fragen soll in den folgenden Teilen des Berichts noch näher eingegangen werden.

3. Erfahrungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure

3.1 Fragestellung und Methodik der qualitativen Untersuchung

Bei der Einführung und Umsetzung eines neuen Konzepts wie PuMa ist mit Imponderabilien verschiedenster Art zu rechnen. Daher wurde im Rahmen dieser Evaluation mittels qualitativer Methoden (Experteninterviews auf übergeordneter Ebene und regionale Fallstudien auf operativer Ebene) multiperspektivisch exploriert, ob und inwiefern das Modellprojekt wie ursprünglich vorgesehen umgesetzt wurde. Dabei richtete sich der thematische Fokus auf die Gewinnung von Interessentinnen und Interessenten, die Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens und der damit verbundenen Beratungen, auf die konkrete Nutzung des Punktemodells, auf die Passung und Vermittlung der vorgeprüften Bewerberinnen und Bewerber und schließlich auf die Integration der ausländischen Fachkräfte in den jeweiligen Betrieb. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses standen dabei die Faktoren, die den Erfolg des Modellprojekts hemmten oder förderten. In diesem Zusammenhang wurde auch die interne Organisation in den Agenturen für Arbeit sowie das Gelingen der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren (Agenturen für Arbeit, Betriebe, Ausländerbehörden, Beratungsstellen usw.) thematisiert. Last but not least wurden Input (Aufwand und Ressourcen), Output (Anerkennungen beruflicher Abschlüsse), Ergebnisse (insbesondere Arbeitsmarktintegrationen in Baden-Württemberg) und Wirkungen des gesamten Prozesses (z. B. auf die Fachkräftesituation) beleuchtet.

Von Herbst 2017 bis Sommer 2018 wurden zunächst 11 Experteninterviews auf der Ebene des BMAS, der ZAV und den anderen beteiligten Akteuren geführt, um die strategischen Zielsetzungen, Durchführungsbestimmungen und Erwartungen an das Modellprojekt aus Sicht der in die Planung und Umsetzung involvierten Akteure nachvollziehen und in den folgenden Untersuchungsschritten berücksichtigen zu können. Im 1. Quartal 2019 wurden sodann Fallstudien in (zunächst) vier ausgewählten Arbeitsagenturbezirken durchgeführt. Dabei wurden am Einwanderungsprozess beteiligte Akteure auf operativer Ebene (Agenturen für Arbeit einschließlich des Arbeitgeber-Service, die vom Land Baden-Württemberg geförderten regionalen Welcome Center Unternehmen, Ausländerbehörden und lokale Kooperationspartner) interviewt.¹⁵ Ferner wurden Gespräche mit PuMa-Teilnehmenden sowie auf alternativen Zugangswegen (Positivliste, Westbalkan-Regelung, § 17a AufenthG, Blaue Karte EU) Zugewanderten geführt. Ziel dieser Gespräche war es, insbesondere die

¹⁵ Nähere Angaben zur Auswahl der Akteure auf übergeordneter Ebene und in den Agenturbezirken sind im Anhang aufgeführt.

subjektiven Sichtweisen und Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure herauszuarbeiten. Gegenstand war auch, wie PuMa im Vergleich zu den alternativen Steuerungsansätzen (insbesondere Westbalkan-Regelung und Positivliste) zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte zu bewerten ist und was es auf der Grundlage der vorliegenden Erfahrungen im Hinblick auf das künftige Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das am 1. März 2020 in Kraft treten soll, besonders zu berücksichtigen gilt (z. B. Stellenwert von Sprachniveau, Gestaltung des Prozesses der beruflichen Anerkennung, finanzielle und personelle Ausstattung,¹⁶ Einbindung relevanter Akteure außerhalb der Arbeitsverwaltung und gezielte Rekrutierungsmaßnahmen in Drittländern).

Infolge der nur geringen quantitativen Bedeutung des Modellprojekts für die Vermittlungstätigkeit vor Ort wurden im Nachgang vier weitere Agenturbezirke in die Untersuchung einbezogen. Darüber hinaus wurden zwei private Personaldienstleister interviewt, die sich auf die Rekrutierung von Fachkräften aus Drittstaaten spezialisiert haben, mit dem Ziel, Faktoren aufzuzeigen, die für die Passgenauigkeit der Vermittlung von ausländischen Fachkräften förderlich sind.

Die insgesamt 33 problemzentrierten Interviews wurden digital aufgezeichnet, transkribiert (zu einem kleinen Teil protokolliert) und inhaltsanalytisch ausgewertet. Hierzu wurde ein Verfahren in Anlehnung an Mayring (2000) angewendet.

3.2 Umsetzung auf der übergeordneten Ebene

3.2.1 Beteiligte Akteure auf der übergeordneten Ebene

Die Projektträger des Modellprojekts sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur für Arbeit (BA). Umsetzende Akteure sind auf der Seite der BA die Regionaldirektion Baden-Württemberg, die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) mit ihrem Internationalen Personalservice (IPS) und dem Virtuellen Welcome Center (VWC) sowie das Team Arbeitsmarktzulassung (AMZ) im Operativen Service (OS). An der Umsetzung von PuMa sind ferner Anerkennungsstellen der IHK FOSA, der Handwerkskammern und des Regierungspräsidiums Stuttgart sowie die Anerkennungsberatung (IQ-Netzwerk) beteiligt. Das Land Baden-Württemberg (vertreten durch das Wirtschaftsministerium), der Verband Region Stuttgart sowie wichtige Arbeitsmarktakteure vor Ort (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kammerorganisationen) sind durch die Mitgliedschaft in dem regionalen Beirat aktiv in das Projekt eingebunden. Die IHK Region Stuttgart als zuständiger Vertreter des

¹⁶ Hierbei geht es um die personelle Ausstattung der dafür zuständigen Akteure/Stellen/Institutionen sowie um die evtl. Bereitstellung von Fonds, sofern bspw. Rekrutierungsmaßnahmen im Ausland vorgenommen werden und/oder die Bewerbungskosten der ausländischen Fachkräfte vorfinanziert/subventioniert werden müssen.

Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertags (BWIHK) und die anderen im PuMa-Beirat beteiligten Akteure waren schon in der konzeptionellen Phase vor dem 1. Oktober 2016 am Modellprojekt beteiligt.

Das Land Baden-Württemberg verfügt mit insgesamt elf Welcome Centern über eine etablierte Unterstützungsinfrastruktur für ausländische Fachkräfte und interessierte Betriebe, die für PuMa genutzt werden kann. Die IHK-FOSA ist zwar kein festes Mitglied im Projektbeirat, diese Funktion hat die IHK Stuttgart inne. Dennoch wurde auch sie bereits im Vorfeld des Projektes (ab Juni 2016) eingebunden. Das IQ-Netzwerk Baden-Württemberg wurde ebenfalls im Verlauf des Jahres 2016 von den Projektträgern damit beauftragt, die Anerkennungsberatung für die PuMa-Fälle, sowohl für Antragsteller und Antragstellerinnen als auch für Ratsuchende, zu führen. Seine Leiterin ist auch Mitglied im PuMa-Projektbeirat.

Vom Regierungspräsidium Stuttgart wurde eine am Kultusministerium angesiedelte Arbeitsgruppe als zuständige Stelle für die Zeugnisanerkennung von Fachkräften im pädagogischen Bereich (Erzieher und Erzieherinnen, Kinderpflegerinnen und -pfleger, Kindheitspädagogen und -pädagoginnen, Sportlehrerinnen und -lehrer im freien Beruf) und auch für die Anerkennung als Fachkraft nach dem Kindertagesbetreuungsgesetz in 2016 konsultiert, um im Rahmen des Projektbeirats grundsätzliche Fragen der Anerkennung zu klären.

3.2.2 Ansprache von potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern und Arbeitgebern

Eine Voraussetzung dafür, dass über PuMa Fachkräfte nach Deutschland kommen, war, dass potenzielle Bewerberinnen und Bewerber über das Modellvorhaben und die neu geschaffene Zuwanderungsmöglichkeit informiert werden. Erschwert wurde die Ansprache von Zielpersonen im Ausland dadurch, dass bei der Umsetzung zunächst nicht klar gewesen sei, wo man geeignete Zielpersonen finden könne, welche die PuMa-Kriterien erfüllen. Im Verlauf des Projektes stellte sich heraus, dass die Verfügbarkeit potenzieller Bewerberinnen und Bewerber, die über die notwendigen beruflichen Vorqualifikationen und deutsche Sprachkenntnisse verfügen, nur eingeschränkt gegeben war. Staatsangehörige der Westbalkanstaaten galten zunächst trotz der Einführung der Westbalkan-Regelung als aussichtsreiche Zielgruppe, da erwartet wurde, dass die Vorrangprüfung bei der Westbalkan-Regelung überwiegend zu einer Ablehnung der Zustimmungsanfragen führen würde. Im Verlauf erwies sich jedoch die Westbalkanregelung als einfacherer Zugangsweg im Vergleich zu PuMa.

Bei der Ansprache im Ausland kam der ZAV eine zentrale Rolle zu, da diese in ausgewählten Herkunftsländern Veranstaltungen organisiert und Informationsmaterial zur Verfügung gestellt hat. Neben der ZAV waren auch die Goethe-Institute und andere Akteure mit Informationsveranstaltungen und anderen Aktivitäten tätig, um

über PuMa zu informieren. Hinsichtlich der Zielsetzung der Ansprache potenzieller Bewerber und Bewerberinnen gab es Unterschiede. Insbesondere bei den Vertreterinnen und Vertretern der ZAV, aber auch bei Anerkennungsstellen zeigte sich, dass diese es selbstverständlich fanden, die geeignete Zielgruppe zu identifizieren und für das Projekt zu mobilisieren. Diese übertrugen daher die Erfahrungen aus ihrer üblichen Vermittlungspraxis auf das Modellprojekt. Dagegen wiesen andere Interviewpersonen darauf hin, dass PuMa nicht in erster Linie als Rekrutierungsprojekt konzipiert ist, sondern als neuer Zugangsweg, der eine zusätzliche Möglichkeit der Zuwanderung nach Deutschland schaffen soll. Eine Rekrutierungsfunktion als notwendige Voraussetzung und integraler Bestandteil von PuMa ist daher nicht vorgesehen. Aus deren Sicht handelt es sich um ein Angebot, das stark auf Eigeninitiative setzt („wir machen einfach einen Zuwanderungsweg auf und dann finden sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer“).

Das grundsätzliche Vorgehen im PuMa-Prozess ist es, von einem Bewerberpool auszugehen, für den dann passende Stellen gesucht werden, und nicht umgekehrt ein stellenorientiertes Vorgehen, bei dem passende Bewerberinnen und Bewerber im Ausland für gemeldete Stellen gesucht werden. Die Annahme ist dabei, dass sich der Pool selber füllt, weil die Bewerberinnen und Bewerber die Punktekriterien erfüllen und die Anerkennung ihres Berufsabschlusses erreichen. Diese Vorstellung wurde in der Umsetzung von PuMa beibehalten, wenngleich mehrere der Interviewpersonen durchaus auch ein stärker stellenorientiertes Vorgehen für möglich halten. Die Vermittlung der vorhandenen Bewerberinnen und Bewerber war nach Einschätzung der Interviewpersonen insofern erfolgreich, als dass viele der PuMa-Bewerberinnen und -Bewerber eine Stelle angetreten hätten. Allerdings blieb die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen von PuMa gering.

Grundsätzlich wird das Erstinteresse in den Herkunftsländern als hoch beschrieben. Hierzu tragen die Kriterien für die Zuwanderung im Rahmen von PuMa maßgeblich bei. Ein „Sammelsurium“ an unterschiedlichen Regelungen zur Einwanderung wirkt in seiner Intransparenz abschreckend, während ein Punktesystem das Versprechen beinhaltet, bei Erfüllung der Voraussetzung nach Deutschland einwandern zu können und dort eine Beschäftigung zu erhalten. Allerdings sei dies durchaus schwierig, wenn erkennbar wird, dass Zielpersonen die Punktekriterien nicht erfüllen können, beispielsweise wenn festgestellt wird, dass „95 Prozent der Leute das Sprachniveau A2 als Minimumzugang nicht haben“. Sobald es den Personen aus der Zielgruppe klar wird, dass die Voraussetzungen sehr hoch liegen und dass sie zudem mit der Finanzierung des Anerkennungsverfahrens in Vorleistung gehen müssen, lässt das Interesse häufig nach und weitere Schritte zu einem Antrag im Rahmen von PuMa werden daher nicht mehr unternommen.

Dennoch wurden einige (nicht stets erfolgreiche) Versuche zur gezielten Rekrutierung in Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort in ausgewählten Drittstaaten unter-

nommen. So gab es eine Zusammenarbeit mit einer deutschen Schule in einem Herkunftsland, die vorwiegend jungen Männern Grundqualifikationen im Hotel- und Gaststättenbereich sowie deutsche Sprachkenntnisse vermittelt hat. Nach der Ausbildung hätten diese aber zunächst ihren Wehrdienst ableisten müssen. Danach seien die erworbenen Kenntnisse weitgehend verloren gewesen.

Eine Einschätzung über die Relevanz unterschiedlicher Rekrutierungswege lässt sich auch daraus gewinnen, über welche Kanäle die Personen, die sich bei der Hotline der ZAV, bei der Anerkennungsberatung oder bei der Antragstellung melden, von PuMa erfahren haben. Hier werden sehr unterschiedliche Wege genannt, neben Informationsveranstaltungen beispielsweise auch Informationen via Internet, Mundpropaganda innerhalb der Zielgruppe im Ausland, aber auch durch bereits auf der Grundlage anderer aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen sich in Deutschland aufhaltenden Personen. Es gibt auch den Weg über die Anerkennungsberatung, das heißt, die Reihenfolge des PuMa-Prozesses wird an dieser Stelle umgekehrt: Personen, die eine Anerkennungsberatung aufsuchen, werden dort auf PuMa aufmerksam gemacht. Die auf übergeordneter Ebene unternommenen Marketingmaßnahmen im Ausland sowie die diversen Rekrutierungsaktionen in einzelnen Drittstaaten zur Bekanntmachung des PuMa-Modellprojekts werden auf lokaler Ebene allerdings eher negativ bewertet, weil „im Großen und Ganzen [nicht] wirklich viel dabei herausgesprungen“ sei. Vor allem die geringen Fallzahlen ließen darauf schließen, dass PuMa dadurch nicht hinreichend bekannt gemacht worden sei.

Allgemein wurde angemerkt, dass sich der Bekanntheitsgrad des Modellprojekts bei den Arbeitgebern trotz der vielfältigen Informationsaktivitäten auf Verbandsebene in Grenzen hält (nähere Ausführungen hierzu finden sich in Abschnitt 3.2.5). Das liegt nach Einschätzung der Interviewpersonen daran, dass die Arbeitgeber vor Ort zu wenig informiert worden seien. PuMa habe sich daher noch nicht zum Markennamen für einen Weg der Fachkräfterekrutierung entwickelt, unter diesem Namen „klingelt es nicht“. Dabei seien vor allem die unterschiedlichen Regelungen zur Zuwanderung ein Problem. Es falle den Unternehmen schwer, einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen und ihre Zielgruppen zu gewinnen. Generell sei das Ausländerrecht schwer zu verstehen. Das Modellprojekt wird hier teilweise als zusätzliche Komplikation und nicht als Erleichterung wahrgenommen.

Besonders gilt dies für die kleineren und mittleren Unternehmen. Hier würden Fragen des Aufenthaltsrechts nicht zum Tagesgeschäft gehören, entsprechend würden Bewerberinnen und Bewerber aus Deutschland oder den EU-Ländern bevorzugt. Durch diese könnte auch eher kurzfristiger Bedarf gedeckt werden als bei potenziellen Zuwanderern aus dem Ausland, bei denen die Verfahrensdauern länger sind. Diese Rückmeldungen kommen nicht nur von den Kammern und Arbeitgeberverbänden, sondern auch von anderen Akteuren. Bei den Unternehmen müsse man „teilweise bei null anfangen, wie das System mit der Beschäftigung von Fachkräften

funktioniert“, betont eine befragte Interviewperson. Zwar sei das Interesse vorhanden, es fehlten jedoch Basiskenntnisse im Ausländerrecht. Viele Unternehmen wüssten auch nicht, welche Stellen für Fragen in diesem Bereich zuständig sind. Sowohl die regionalen Welcome Center als auch der Arbeitgeber-Service (AG-S) der Agenturen für Arbeit bieten Arbeitgebern, die ihre Fachkräftebedarfe nicht mit inländischem Potenzial decken können, routinemäßig Informationen zum Thema Erwerbszuwanderung an. Hierbei ist auch über das PuMa-Modellprojekt informiert worden. Es besteht die Absprache, dass die Arbeitgeber-Services aller Agenturen für Arbeit in Baden-Württemberg Stellen mit dem Begriff „incoming“ kennzeichnen können. Das heißt, dass der Arbeitgeber vorinformiert oder beraten worden ist oder selbst Bereitschaft signalisiert hat, eine ausländische Arbeitskraft zu beschäftigen. Diese Arbeitgeber werden dann in der Phase der Vermittlung gezielt angesprochen. Viele kleine und mittlere Arbeitgeber sind aber zurückhaltend beim Thema Zuwanderung, was aber kein PuMa-Spezifikum sei. Daher macht es aus Sicht der meisten Arbeitgeber-Services vornehmlich erst dann Sinn, proaktiv mit Informationen bezüglich PuMa an die Arbeitgeber vor Ort heranzutreten, wenn bereits potenziell passende Bewerbungen vorliegen.

3.2.3 Erstberatung im Rahmen von PuMa

Im Verlauf des PuMa-Prozesses entsteht vielfältiger Beratungsbedarf. Dabei sind mehrere Phasen zu unterscheiden. In der ersten Phase wird durch das Virtuelle Welcome Center (VWC) der ZAV geklärt, ob die Interessentinnen und Interessenten die Grundvoraussetzungen für PuMa erfüllen. Danach übernimmt das VWC eine Grundberatung zum Leben und Arbeiten in Deutschland und zu den Zulassungsvoraussetzungen. Im Anschluss wird durch das IQ-Netzwerk die Anerkennungsberatung geleistet. Die IQ-Netzwerke leisten diese Aufgabe auch im Kontext anderer Zuwanderungsregeln und besitzen dafür eine flächendeckende Struktur mit etwa 30 Beraterinnen und Beratern in Baden-Württemberg. Insgesamt wird diese Aufgabenverteilung als sinnvoll angesehen, wenngleich sich einige Interviewpersonen in der Beratung eine stärkere Rolle auch von anderen Akteuren vorstellen können, insbesondere durch die Auslandshandelskammern oder die Botschaften.

Die Phasen der Beratung sind nicht scharf voneinander zu trennen und greifen oft ineinander, was Abstimmungsbedarf zwischen den Beratungsinstitutionen hervorruft (siehe Abschnitt 3.3.4). Nicht in allen Fällen läuft der Prozess in der geschilderten Reihenfolge ab. So gibt es häufig auch Bewerberinnen und Bewerber, die nicht durch das VWC beraten werden, weil sie sich bereits in Deutschland aufhalten. Teilweise sind die Anerkennungsstellen bereits in der Beratungsphase mit einbezogen und prüfen die Unterlagen der Interessentinnen und Interessenten im Hinblick darauf, ob die Qualifikationen grundsätzlich für eine Anerkennung in Betracht kommen.

Insgesamt dauert der Prozess der Beratung im Modellprojekt PuMa den Interviewpersonen zufolge oft länger als notwendig, auch wenn klar sein sollte, wer eigentlich zuständig ist. In der Anerkennungsberatung ergeben sich längere Verzögerungen vor allem deshalb, weil die Vollständigkeit der Unterlagen verlangt wird und weil es oft aufwändig ist, diese herzustellen. So müssen Dokumente nachträglich aus den Herkunftsländern beschafft werden, wenn die Bewerberinnen und Bewerber bereits in Deutschland sind.

Auch aufgrund der knappen Personalausstattung bei den zuständigen Anerkennungsstellen wird die Dauer der Verfahren zum Problem. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Regierungspräsidien. Dazu kommt oft die lange Einarbeitungszeit des zuständigen Fachpersonals, da es sich häufig um Fachfremde handelt, die z. B. zuvor als Lehrkräfte in der Erwachsenenbildung tätig waren und die teilweise wieder zu ihrer ursprünglichen Tätigkeit zurückkehren. Im Sinne einer größeren Kontinuität wäre es daher aus Sicht einer Interviewperson sinnvoller, die Aufgaben der Anerkennungsberatung grundsätzlich nur durch ausgebildete Verwaltungsfachkräfte durchführen zu lassen.

Insgesamt wird es von den befragten Interviewpersonen grundsätzlich – also über das Modellprojekt PuMa hinaus – als große Herausforderung für Bewerberinnen und Bewerber wahrgenommen, sich bereits im Herkunftsland hinreichend bezüglich Beratung und Anerkennung sowie den entsprechenden Zuständigkeiten in Deutschland zurechtzufinden. Diese Schwierigkeit besteht jedoch beidseitig, auch auf der Seite der beratenden Stellen. Oft ist es ohne persönlichen Kontakt nur schwer zu klären, welcher Beruf für eine Anerkennung in Betracht kommt. Zudem ist den Beratungsstellen oft unklar, ob die Interessentinnen und Interessenten ihre Zuwanderungsabsicht weiterverfolgen. Teilweise werden die erbetenen Unterlagen nicht übermittelt, teilweise ist es auch schwierig, die Personen zu erreichen. Gerade in solchen Fällen ist es wichtig, dass ZAV und Anerkennungsberatung noch enger kooperieren, um die Interessentinnen und Interessenten engmaschiger zu begleiten.

Auf lokaler Ebene sind die Agenturen für Arbeit nur ausnahmsweise in diese Phase des Prozesses involviert, nämlich dann, wenn ein Bewerber, eine Bewerberin oder ein Arbeitgeber sich direkt an den Arbeitgeber-Service wendet, der sie dann wiederum an die zuständigen Beratungsstellen verweist.

3.2.4 Anerkennungsverfahren

Auf der strategischen Ebene war es für die Bundesagentur für Arbeit zunächst eine Herausforderung, Stellen zu identifizieren, die das Anerkennungsverfahren koordinieren könnten. Eine Schwierigkeit dabei war die fehlende Erfahrung mit Anerkennungsverfahren, die aus dem Ausland betrieben werden. Insbesondere aufgrund des fehlenden face-to-face-Kontakts gestaltet sich die Durchführung des Anerkennungsverfahrens schwierig. Im Falle von PuMa kommen die Antragstellerinnen und

Antragsteller nur selten vorbei oder schildern in E-Mails ihre konkreten Anliegen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die Herkunftsländer der PuMa-Bewerberinnen und -Bewerber global sehr weit gestreut sind. Entsprechend wurde es als sehr zeitintensiv beschrieben, über die weltweit große Vielfalt an Berufen und Berufsabschlüssen qualifizierte Aussagen zu treffen.

Von Interviewpersonen, die mit dem Anerkennungsverfahren befasst sind, wurde hervorgehoben, dass es mitunter nicht einfach sei, in einem Prozess wie PuMa, an dem mehrere Akteure beteiligt sind, bei allen Akteuren und Stellen das Bewusstsein für die Bedeutung der einzelnen Schritte aufrechtzuerhalten. Die Bekanntheit des Anerkennungsverfahrens und sein Ablauf müssen daher permanent in Erinnerung gerufen werden.

Die Dauer des Anerkennungsverfahrens soll ab Vorlage aller erforderlichen Dokumente in der Regel drei Monate nicht überschreiten. Tatsächlich wird diese zeitliche Vorgabe nach Wahrnehmung der beteiligten Akteure meist überschritten – sowohl im PuMa-Prozess als auch in Bezug auf andere Zuwanderungsregeln wie z. B. die Positivliste. Ein Grund dafür ist die Überlastung der Anerkennungsstellen, weil im Kontext der Fluchtmigration deutlich mehr Anträge gestellt und die Verfahren dadurch zwangsläufig verlangsamt werden. Allerdings sind auch Unterschiede zwischen den Bereichen festzustellen. So ist die Zahl der Anträge, die bei den Handwerkskammern gestellt werden, durchaus überschaubar, sodass in den betreffenden Berufen die Frist von drei Monaten in der Regel eingehalten wird. Anders ist es hingegen bei den (staatlich reglementierten) Gesundheits- und bei den pädagogischen Berufen. Die Anerkennung für die schulische Ausbildung kann hier bis zu 12 Monate betragen. Auch hier wird die Flüchtlingsmigration als Ursache genannt. Oft entsteht Zeitdruck dadurch, dass akut gehandelt und Prioritäten kurzfristig geändert werden müssen, beispielsweise, wenn Abschiebungen drohen. Vor dem Hintergrund akuter Problemlagen gerieten andere Verfahren wie das Modellprojekt PuMa in den Hintergrund. Zwar ist die Flüchtlingsmigration inzwischen rückläufig, aber die von den Geflüchteten betriebenen Anerkennungsverfahren hätten sich angehäuft. In diesem Zusammenhang ergeht auch ein Appell an die Politik, im Hinblick auf ein künftiges Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die nötigen Personalkapazitäten zu sorgen, damit dieses Prozedere in einem angemessenen Zeitrahmen ablaufen kann.

Die Wahrnehmung der Anerkennungsstellen stimmt hierbei mit derjenigen der Arbeitgeber überein. Eigentlich würden die Anerkennungsprozesse gut laufen. Es sei jedoch noch mehr Geschwindigkeit möglich, wenn die Personalausstattung besser wäre. Von den Anerkennungsstellen wird in diesem Kontext auch darauf hingewiesen, dass das Thema „Dauer des Anerkennungsverfahrens“ vorwiegend dann aufkommt, wenn das Zusammenwirken der beteiligten Stellen nicht funktioniert. Dann würden Antragstellende hin und her verwiesen, ohne dass man ihnen von einer Stelle aus helfen könne. Die Umsetzung des Anerkennungsverfahrens im Rahmen der Fachkräfte-Zuwanderung benötige außerdem eine enge Kooperation zwischen

Anerkennungsstelle und der für die Rekrutierung im Ausland zuständigen Stelle, wobei die frühzeitige Einbeziehung der Anerkennungsstelle die Arbeit erleichtern würde. Je zielgenauer die Rekrutierung, desto einfacher der Ablauf der Anerkennungsverfahren.

Von den Anerkennungsstellen kommt zudem der Appell, das Verfahren nicht primär als bürokratische Hemmnis wahrzunehmen. Die Anerkennung helfe vielmehr den Betroffenen, in Deutschland eine für sie passende, qualifizierte Beschäftigung zu erhalten. Zudem wird geäußert, dass man die Anerkennung nicht zum Vorab-Kriterium der Zuwanderung machen, sondern sie stärker als fließenden Prozess gestalten sollte. Grundsätzlich sollte es möglich sein, die Anerkennung auch erst dann zu erhalten, wenn die Zuwandernden bereits in Deutschland sind.

Darüber hinaus werfen die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Anerkennungsstellen auch die Frage auf, wer die Kosten des Verfahrens tragen sollte.

Gerade wenn das Anerkennungsverfahren vollständig aus den Herkunftsländern betrieben wird, müssten die Antragstellenden die notwendigen finanziellen Ressourcen aus eigenen Ersparnissen aufbringen, was aber oft nicht möglich sei. Insofern greifen die Fragen der Kostenanlastung und der Zeitpunkt der Zuwanderung im Anerkennungsverfahren ineinander.

Auch in der Phase der Anerkennung sind die Agenturen für Arbeit vor Ort nur dann involviert, wenn ein Bewerber, eine Bewerberin oder ein Arbeitgeber sich direkt an den Arbeitgeber-Service wendet, der sie dann wiederum an die zuständige Stelle verweist.

3.2.5 Zusammenarbeit der Akteure

Die Kommunikation und Abstimmung zwischen den zentralen Akteuren im Rahmen des Modellprojekts findet regelmäßig in Form einer monatlichen Telefonkonferenz zwischen dem BMAS und den beteiligten Stellen innerhalb der BA statt, bei der man sich gegenseitig über die neuesten Entwicklungen informiert und diskutiert. Standen anfänglich noch formale Fragen im Vordergrund (z. B. „wie alt dürfen die Sprachzertifikate sein“), so sind es nunmehr die operativen Aspekte, wie z. B. Zahlenangaben über Anfragen, Klickzahlen auf der Website „Make it in Germany“, Feedback auf die Auslandsaktivitäten der ZAV. Zudem wird gelegentlich bzw. anlassbezogen die Zusammenarbeit zwischen BA und den involvierten Akteuren/Stellen Baden-Württemberg thematisiert.

Die Mitwirkung der Regionaldirektion Baden-Württemberg an der Konzeptualisierung des Modellprojekts war ausschließlich beratender Natur. Sie legte großen Wert darauf, die Kriterien für alle Beteiligten in der Praxis möglichst handhabbar zu machen, „also möglichst klar nachvollziehbare Kriterien, die auch nicht interpretationsbedürftig sind“. Insbesondere sollte ein Zertifikat über die anzuerkennende Qualifikation vorliegen sowie eine bestimmte Dauer des Aufenthalts definiert sein, „aber

nichts, was dann im Arbeitserlaubnisverfahren eine Interpretation durch die Fachkräfte [der BA, die Verf.] erfordert hätte“. Des Weiteren wurde gemeinsam mit dem Beirat darauf insistiert, was als anrechenbarer Aufenthalt in Deutschland und im europäischen Ausland gilt, wie genau dieser gestaltet sein muss und ob ausschließlich Erwerbstätigkeit oder auch Bildungsaufenthalte einbezogen werden können. Die Entscheidung darüber lag jedoch beim BMAS. Das Fazit über das Mitwirken der Regionaldirektion war positiv, da sich hierdurch für das zuständige Fachpersonal im Agenturbereich, das im Verfahren letztlich tätig ist, klare Kriterien ergeben hätten, nach denen es handeln kann.

Die Aufgabenverteilung der Akteure sieht vor, dass für das Marketing des Projektes im Hinblick auf mögliche Bewerberinnen und Bewerber im Ausland schwerpunktmäßig die ZAV zuständig ist, während die Regionaldirektion und die Agenturen in Baden-Württemberg sich um das Marketing gegenüber den Arbeitgebern im Land kümmern.

Die ZAV betreibt das Marketing nicht nur über die Website „Make it in Germany“ und die PuMa-Website (<https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/regional-skilled-workers-initiative>), sondern wirbt darüber hinaus auch auf ihren Rekrutierungsreisen im Ausland für das Modellprojekt PuMa. Der zentrale Zugangsweg für ausländische Bewerber ist das VWC der ZAV, wo es um die grundsätzliche Klärung der Frage geht, ob es sich bei dem jeweiligen Bewerber oder der Bewerberin um einen „PuMa-Fall“ handelt oder ob andere Zugangswege für ihn bzw. sie relevant sind. Hierfür wurde im Projekt relativ lange an der Abstimmung zwischen dem VWC und dem IQ-Netzwerk gearbeitet, um das Verfahren zur Klärung der Anerkennungsfragen „auf die Beine zu stellen“.

Die Koordination des bewerberseitigen Prozesses durch die ZAV zielt darauf ab, stets den aktuellen Überblick über den Bewerberpool zu gewährleisten. Die Herausforderung bei dieser Aufgabe besteht darin, dass es sich um einen geteilten Prozess handelt, da die Kundenbetreuung nicht in einer Hand liegt, sondern die Kunden zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Anerkennungsberatung und weitergeleitet werden. Im Rahmen des Modellprojektes sind neben der ZAV, die den PuMa-Prozess organisiert, der Internationale Personalservice (IPS) und auch die Arbeitsmarktzulassung (AMZ) als Teil des Operativen Service (OS) beteiligt. Das VWC prüft zunächst, ob eine grundsätzliche Eignung für PuMa in Frage kommt und leitet dann die Prüfung bei der AMZ ein. Melden sich Drittstaatsangehörige, so werden diese darauf aufmerksam gemacht, dass ein Anerkennungsverfahren durchgeführt werden muss, ehe eine Prüfung der Kriterien durch das zuständige AMZ-Team möglich wird, und an die Anerkennungsberatung verwiesen. Nach dem Anerkennungsverfahren prüft die AMZ, ob eine Aufnahme in PuMa erfolgen kann, und nimmt die Bewerberinnen bzw. Bewerber entweder in den Bewerberpool auf (sofern kein Arbeitsplatzangebot vorliegt) oder erteilt eine Vorabzustimmung zur Arbeitsaufnahme (sofern bereits ein Arbeitsplatzangebot vorliegt.) Diese Prüfung erfolgt in der Regel innerhalb weniger

Tage. Der IPS wird dann in solchen Fällen tätig, bei denen zwischen deutschen Arbeitgebern und Bewerbenden noch kein Kontakt besteht. Der IPS nimmt dazu Kontakt mit den Bewerbenden auf und fragt nach, ob er vermittelnd für die Bewerbenden tätig werden soll. Sofern dies gewünscht wird, erfolgt in solchen Fällen eine Weiterleitung an die Agenturen vor Ort zur weiteren Vermittlung oder eine direkte Vermittlung an einen Arbeitgeber. Ein enger Austausch zwischen IPS und AMZ findet auch statt, wenn es darum geht zu beurteilen, ob ein Bewerber oder eine Bewerberin die Anforderungen des Modellprojekts PuMa erfüllt, beispielsweise wenn die Nachweise zu Sprachkenntnissen älter als ein Jahr sind.

Die AMZ prüft auch im Kontext anderer Zugangsregelungen, dass Ausländer nicht zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden (§ 39 Abs. 1 AufenthG), dazu gehören beispielsweise Lohn und Arbeitszeit. Insofern hier Punkte nicht abschließend geklärt werden konnten, stellen diese eine Anfrage an die den lokalen Arbeitgeber-Service und bitten um Prüfung. Ein befragter AG-S weist darauf hin, dass es im Zusammenhang mit PuMa nur wenige solcher Anfragen gebe und diese auch nur wenig Aufwand verursachen würden, da aus seiner Wahrnehmung die Prozesse in der Zusammenarbeit mit der ZAV abgestimmt worden seien und „laufen“ würden, sodass es nur wenig Rückfragen gebe. Im PuMa-Kontext verweisen Mitarbeiter der AMZ auch darauf, dass sie bei allen Bewerberinnen und Bewerbern die Rechtsgrundlagen prüfen würden. Sofern sie feststellen würden, dass ein Zugang im Rahmen des § 6 BeschV über die Positivliste nicht möglich sei, würden sie einen Zugang über PuMa prüfen. Von unterschiedlichen befragten Akteuren wird darauf hingewiesen, dass viele ausländische Fachkräfte bereits einen Arbeitgeber gefunden hätten, sodass sich diese direkt an die Botschaft bzw. zuständige Ausländerbehörde zur Prüfung wenden würden. Diese würden wiederum die Anträge an die AMZ zur Prüfung weiterleiten. Das VWC als Zugangskanal ist bei dieser Personengruppe daher nicht beteiligt, sodass die Zustimmungsanfragen der Visastellen direkt beim AMZ-Team eingehen.

Da diese Formen der Zustimmung und Prüfung nur selten unter Beteiligung der Agenturen für Arbeit (der lokalen AG-S-Teamleitung) stattfinden, wurde von den befragten Akteuren vor Ort daher auch von keinem nennenswerten Aufwand hinsichtlich der Prüfung oder auch zu Fragen der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte berichtet. Allerdings liegt dies auch in der geringen Fallzahl von PuMa-Bewerberinnen und Bewerber begründet.

Die Regionaldirektion und die Agenturen informierten im Rahmen ihrer Marketing-Funktionen zu den Arbeitgebern die wesentlichen Akteure auf der Verbandsebene über das Modellprojekt. Der Stab Unternehmens- und Verbandsarbeit der Regionaldirektion hat nahezu jeden Arbeitgeberverband in Baden-Württemberg mit einem PuMa-Vortrag „beglückt“ und über die reine Information hinaus auch versucht, die Verbände oder auch einzelne Arbeitgeber anzusprechen und für das Modellprojekt zu gewinnen. Die Reaktion der Verbände und Arbeitgeber auf diese Aktivitäten war

unterschiedlich. So hätte es in Bereichen mit Fachkräftemangel, bei denen die fehlenden Berufsgruppen nicht auf der Positivliste standen eine „Offenheit“ gegeben, allerdings wäre diese dann, wenn es um konkrete Stellenangebote gegangen wäre „ein bisschen dünner“ geworden und die potenziellen Arbeitgeber hätten sich zurückgezogen.

Intern (innerhalb des Agenturbereichs) erfolgte die Information der Akteure vor Ort durch die Regionaldirektion zum einen im Rahmen von Teamleitertagungen, zum anderen durch diverse schriftliche Darstellungen, Erläuterungen und Arbeitshilfen, deren Qualität und Praxistauglichkeit insgesamt durchaus positiv bewertet wurde. Die Arbeitgeber-Services vor Ort wiederum verhielten sich in Punkto PuMa-Marketing gegenüber den Arbeitgebern in der jeweiligen Region eher zurückhaltend, weil es ihnen sinnvoller erschien, erst dann proaktiv mit PuMa-Informationen an (insbesondere kleine und mittlere) Arbeitgeber heranzutreten, wenn bereits mehrere potenziell passende Bewerbungen vorlagen.

3.3 Umsetzung auf der lokalen Ebene

Nach der Anerkennung und Feststellung der PuMa-Kriterien können sich die Teilnehmenden auf einen Arbeitsplatz in Deutschland bewerben und diesen annehmen. Damit wechselt die Umsetzung von der übergeordneten Ebene auf die lokale Ebene, wo die Vermittlung in Arbeit stattfindet. Die konkrete Umsetzung von PuMa erfolgte auf der lokalen Ebene durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure und Institutionen. In der Vermittlung spielen der IPS sowie die Agenturen für Arbeit eine hervorgehobene Rolle. Daneben sind lokale Ausländerbehörden sowie weitere Akteure zu berücksichtigen. Im Folgenden wird zunächst betrachtet, wie die Prozesse der Vermittlung in Arbeit gestaltet sind, welche Beratung bei Arbeitgebern erfolgt und welche Aktivitäten vor Ort unternommen wurden, um Arbeitgeber auf PuMa aufmerksam zu machen.

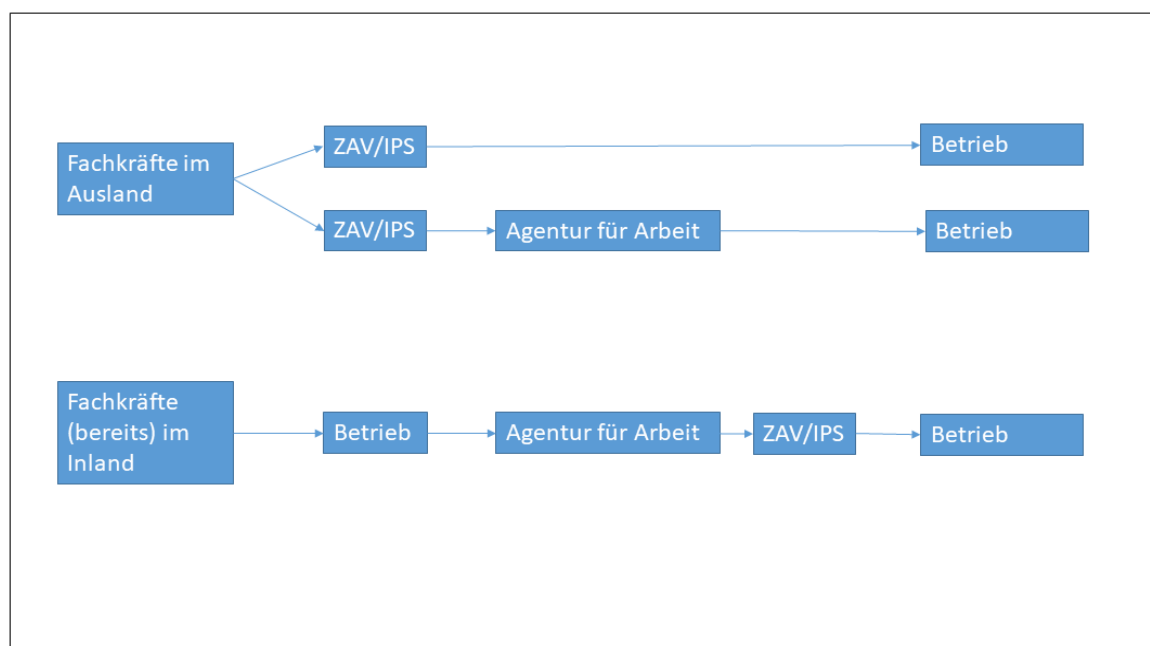
3.3.1 Vermittlung in Arbeit

Die Herstellung des Kontakts zwischen PuMa-Teilnehmenden und Betrieben und die Vermittlung in Arbeit im Rahmen von PuMa können im Einzelfall sehr unterschiedlich ablaufen. In den Fallstudien lassen sich zwei Idealtypen der Vermittlung unterscheiden (siehe Abbildung 3.1).¹⁷ Im ersten Fall wendet sich eine ausländische Fachkraft, die die PuMa-Kriterien zur Integrationsfähigkeit erfüllt, an das VWC, und dieses leitet die Bewerberin oder den Bewerber an den IPS weiter. Dieser vermittelt die Person dann entweder in einen Betrieb oder leitet die Unterlagen an eine Agentur

¹⁷ Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind in der Abbildung andere Akteure, die im Rahmen der Vermittlung noch einbezogen werden könnten, nicht dargestellt.

für Arbeit weiter, die dann die weitere Vermittlungsarbeit übernimmt. Die ausländische Fachkraft befindet sich in diesem Stadium noch in ihrem Herkunftsland. Im zweiten Fall tritt ein Arbeitgeber an die Agentur für Arbeit mit dem Ziel heran, eine bestimmte ausländische Fachkraft zu beschäftigen. Hierauf wird dann Kontakt zur ZAV aufgenommen, um zu prüfen, ob die PuMa-Kriterien erfüllt sind. Im Erfolgsfall kann eine Beschäftigung im Betrieb aufgenommen werden. PuMa stellt nach den Aussagen einer befragten Person in diesem Fall ein „Vehikel“ dar, um bereits in Deutschland lebende Fachkräfte aus Drittstaaten, die schon in Kontakt zu einem Arbeitgeber stehen, eine Möglichkeit zu bieten, in Deutschland arbeiten zu können.

Abbildung 3.1: Idealtypische Zugangswege zur Beschäftigung im Rahmen von PuMa



Quelle: IAW-Darstellung

Beim ersten Typ der Vermittlung in Arbeit nimmt der IPS eine wichtige Rolle ein. Er vermittelt vorgeprüfte PuMa-Bewerberinnen und -Bewerber, die die Kriterien erfüllen, an die lokalen AG-S weiter. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des lokalen AG-S erhalten hierzu ein Bewerberprofil, welches sie dann an geeignete Arbeitgeber vor Ort vermitteln. Vereinzelt wird hierzu eine Rücksprache mit dem IPS gehalten, um nähere Informationen über die Bewerberin oder den Bewerber zu erhalten. Der IPS vermittelt die Bewerberin oder den Bewerber nur in solchen Fällen an die Agenturen, in denen diese keine Kontakte zu Arbeitgebern in Deutschland haben. Davor wird die Bewerberin oder der Bewerber gefragt, ob diese Form der Unterstützung gewünscht wird. Im Anschluss erfolgt entweder eine direkte Vermittlung in Betriebe oder die Profile werden an den lokalen AG-S weitergeleitet. Etwa 30 Prozent aller an PuMa teilnehmenden Personen wurden nach Aussage der Befragten über dieses Vorgehen vermittelt.

Die Konzeption von PuMa sah vor, dass sich die Interessenten und Interessentinnen aus dem Ausland bewerben und in einen Bewerberpool mit einer eigenen Datenbank aufgenommen werden. Daraus sollten sich dann die Arbeitgeber geeignete Fachkräfte aussuchen. Hieraus sollte keine zusätzliche Arbeit für die Agenturen für Arbeit vor Ort entstehen, da die Vermittlung überwiegend über den IPS laufen sollte. Allerdings wurde der Bewerberpool aufgrund der überschaubaren Fallzahl der Bewerberinnen und Bewerber nicht wie geplant mit einer eigenen Datenbank umgesetzt. Deshalb wurden die Unterlagen der Bewerberinnen und Bewerber an die lokalen Agenturen für Arbeit weitergeleitet, was dort zu mehr Aufwand führte als in der Konzeption vorgesehen. Zudem wurde auch von Arbeitgeberseite auf die Agenturen zugegangen, um ausländische Fachkräfte zu beschäftigen.

Die Vermittlung von Bewerberprofilen durch die ZAV/IPS wird von den befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit teilweise als „Optimalfall“ geschildert, da sich hierdurch der Vermittlungsaufwand deutlich reduziert. Da die ausländischen Fachkräfte bereits vorgeprüft seien, müsse nur ein Arbeitgeber „gefunden“ werden. Grundsätzlich oblag in den Agenturen für die Arbeit diese Aufgabe den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AG-S. Diese berichten insgesamt – auch aufgrund der geringen Fallzahlen – nur von einem geringen Aufwand hinsichtlich der Vermittlung von PuMa-Fällen, da diese auch direkt durch den IPS vermittelt wurden.

Für Agenturen entsteht ein gesonderter Aufwand im Kontext von PuMa vor allem dann, wenn eine Vermittlung über PuMa arbeitgeberseitig initiiert wird (Typ 2). In diesen Fällen kennen sich Arbeitgeber und potenzielle Fachkraft schon, sind sich aber über die rechtlichen Grundlagen eines Beschäftigungsverhältnisses nicht im Klaren. Insbesondere wenn eine Zuwanderung über andere Zugangswege nicht möglich ist (z. B. wenn ein Beruf nicht auf der Positivliste verzeichnet ist, wie beispielsweise Erzieher oder Berufe im Gaststätten- und Hotelgewerbe), treten die Betriebe mit der Zielsetzung an die lokalen AG-S heran, einen Weg zur Beschäftigung der ausländischen Fachkräfte zu finden. Da hier bereits ein Kontakt zu den Arbeitgebern besteht, entsteht dem AG-S ein gewisser Vermittlungs- und Koordinierungsaufwand, da er in diesen Fällen eine Überprüfung der Unterlagen durch die Fachkräfte vorgenommen werden muss. Allerdings wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit betont, dass diese durch eine Vorabprüfung anhand entsprechender Arbeitshilfen relativ rasch klären könnten, ob PuMa ein möglicher Weg für diese ausländischen Fachkräfte sein könnte oder nicht.

Bei beiden Typen der Vermittlung ist der IPS für die lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur für Arbeit die Schnittstelle zur ZAV auf übergeordneter Ebene, und der IPS wird daher in Fragen der Zuwanderung als „Spezialistenteam“ wahrgenommen. Das heißt, bei Rückfragen zu Themen der Zuwanderung ausländi-

scher Fachkräfte wird dieser kontaktiert, da in den Agenturen vor Ort das spezifische Fachwissen zur Zuwanderung nicht vorgehalten werden könne. Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen IPS und lokalen Agenturen vor Ort statt.

Bei der Vermittlung in Arbeit spielen auch die lokalen Ausländerbehörden eine wichtige Rolle, da sie über die Gewährung eines Aufenthaltstitels im Kontext der verschiedenen Zugangswege entscheiden. Diesbezüglich berichteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der lokalen Agenturen von unterschiedlichen Erfahrungen.

Einerseits gibt es enge Kooperationen und Abstimmungen, andererseits wird auch über mangelnde Kommunikation und Schwierigkeiten im Abstimmungsprozess berichtet. So gibt es beispielsweise hinsichtlich der Westbalkan-Regelung oder der Positivliste einen engen Austausch mit einer lokalen Ausländerbehörde der sich darauf bezieht, das Vorgehen bei konkreten Einzelfällen abzustimmen.

Insgesamt zeigten die geführten Gespräche, dass die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren vor Ort (zwischen den IPS und lokaler Agentur vor Ort sowie teilweise mit den lokalen Ausländerbehörden) zur Vermittlung in Arbeit überwiegend gut gelingt, wenngleich darauf hingewiesen wurde, dass sich diese Prozesse auch erst entwickelt haben, das heißt sie wurden sukzessive abgestimmt, angepasst und dadurch verbessert.

3.3.2 Beratung der Arbeitgeber

Ein Aufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S besteht auch darin, dass sie als Beratungsinstanz für die Arbeitgeber zur Verfügung stehen und insofern auch über Möglichkeiten der Beschäftigung im Rahmen des PuMa-Verfahrens informieren bzw. die erforderlichen Abstimmungsprozesse koordinieren.

Zudem steht der AG-S auch teilweise während des Verfahrens als Ansprechpartner für Arbeitgeber zur Verfügung, da diese von ihm betreut und unterstützt werden.

Die Arbeitgeber, die Anfragen stellen, sind insbesondere solche, die bislang nur wenige Erfahrungen mit Zuwanderung haben. Solche Betriebe, die bereits Erfahrungen mit der Rekrutierung auf Basis anderer Zugangswege haben, richten nur fachspezifische Fragen an den AG-S. Zumeist handelt sich dabei um formale Aspekte. Hier werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S von den Arbeitgebern auch als lokale Ansprechpartner für den Vermittlungsprozess gesehen.

Allgemein sehen die befragten Arbeitgeber Institutionen wie das Welcome Center oder die Kammern hinsichtlich PuMa nicht als geeignete Ansprechpartner an. Daher sind ihnen im Kontext von PuMa dort auch keine Ansprechpersonen bekannt. Von den internationalen Personaldienstleistern (und von manchen Arbeitgebern) wird darauf hingewiesen, dass diese teilweise die Arbeitgeber über Wege des Zugangs ausländischer Fachkräfte informieren, wenngleich sich diese Beratungen auf andere Zugangswege als PuMa beziehen. Insofern es allgemein zu einer Anfrage zur Beschäftigung einer ausländischen Fachkraft kommt, entsteht für die Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter der Agenturen für Arbeit der Aufwand, bei der ZAV bzw. dem IPS nach „passenden“ Bewerbern nachzufragen.

Theoretisch sind bei der Umsetzung des PuMa-Verfahrens auf lokaler Ebene noch weitere Akteure involviert, wie beispielsweise lokale Ausländerbehörden, Anerkennungsstellen oder Welcome Center, welche im Vorfeld oder bei der Ankunft in Deutschland Unterstützungs- und Beratungsleistungen anbieten. Die Welcome Center, deren Aufgabe vor allem darin besteht, Arbeitgeber und ankommende ausländische Fachkräfte hinsichtlich des Lebens und der Möglichkeiten in Deutschland zu beraten, wissen jedoch in der Regel nicht, ob eine Person, die eine Beratung vor Ort aufsucht, direkt über PuMa zugewandert ist. In den Interviews konnten daher zur Beratung speziell von PuMa-Teilnehmenden keine Angaben gemacht werden. Allgemein berichten die Welcome Center, dass überwiegend Personen beraten werden, die im Rahmen der Blauen Karte EU nach Deutschland eingereist sind. Zu PuMa-spezifischen Fragestellungen gibt es daher bei ihnen nur geringe Berührungspunkte. Dies gilt auch für andere Akteure. Eine lokale Ausländerbehörde berichtet beispielsweise, dass sie keine aktiven PuMa-Fälle hat, aber dennoch Informationen über PuMa vorhält, falls Beratungsbedarf eintreten sollte.

3.3.3 Vermarktung und Arbeitgeberakquise

Die Konzeption von PuMa sah vor, dass das zuständige Fachpersonal der Agenturen für Arbeit mit dem ursprünglich geplanten „Bewerberpool“ an die Arbeitgeber vor Ort herantritt und das Modellprojekt dadurch bei ihnen bekannt macht. Da der Bewerberpool aufgrund der geringen Fallzahlen nicht realisiert wurde, stellt sich grundsätzlich die Frage, wie auf der lokalen Ebene über das Modellprojekt informiert und für es geworben wurde.

An den acht ausgewählten Standorten wurden zu Beginn des PuMa-Modellprojekts Informations- und Vermarktungsaktivitäten in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Intensität durchgeführt, vorwiegend im Rahmen der gängigen Veranstaltungsmo-
dalen und Arbeitskontakte vor Ort. Nur an einigen Standorten wurden hierfür PuMa-spezifische Veranstaltungen durchgeführt, meist fanden Information und Vermarktung im Rahmen des allgemeinen Portfolios statt. Aufgrund der geringen Fallzahlen verlief die nach außen gerichtete Kommunikation zum Modellprojekt in der Regel verhalten, da man vermeiden wollte, falsche Hoffnungen bei Arbeitgebern zu wecken, die sich am Ende dann doch nicht erfüllen ließen, wenngleich die befragten Arbeitgeber einem Bewerber-Pool grundsätzlich positiv gegenüberstanden. Vereinzelt traten Arbeitgeber an die lokalen Agenturen heran, weil sie aus anderen Quellen von PuMa gehört hatten und einen grundsätzlichen Bedarf an diesen Pool formulierten. An einigen Standorten wurden sogar Arbeitgeber in einen Pool aufgenommen, damit man sie im Falle eines stärkeren Angebots bzw. einer höheren Anzahl an PuMa-Bewerberinnen und -Bewerbern rascher kontaktieren konnte.

3.3.4 Bewertung des Umsetzungsprozesses auf lokaler Ebene

Die Umsetzung von PuMa führte bei der Mehrzahl der Befragten in den lokalen Agenturen nach eigener Aussage in der Regel nur zu geringen Mehrbelastungen, was insbesondere auf die geringen Fallzahlen zurückgeführt wurde. Je nach befragter Institution wird insgesamt von unterschiedlichen vielen Anfragen zu PuMa berichtet. Die AMZ berichtet, dass die Anzahl der Anfragen zu PuMa seitens Arbeitgebern und Ausländerbehörden im Zeitverlauf gestiegen sei, was auch auf die steigende Bewerbung im Ausland im Rahmen von Deutsch-Sprachkursen der Goethe-Institute sowie auf der Website „Make it in Germany“ zurückgeführt wurde.

Den Aufwand für die Bearbeitung von PuMa-Fällen konnten die Akteure aufgrund der geringen Fallzahlen teilweise nur theoretisch auf Grundlage des geplanten Verfahrensablaufs beurteilen. Dabei wurde der durch PuMa erwartete Mehraufwand als gleich hoch oder gar geringer als der Aufwand, der den Akteuren durch andere Wege der Fachkräftezuwanderung entsteht, geschätzt.

Eine weniger hohe Belastung nehmen andere Beschäftigte der Agenturen für Arbeit wahr, weil die Bundesagentur für Arbeit bzw. die ZAV den Akteuren die Vorarbeit abnimmt, nämlich die Überprüfung der Erfüllung der 100 Punkte, sowie die Einleitung des Anerkennungsverfahrens. Das wird von Akteuren als hilfreich betrachtet. Ebenso wird es als erleichternd bewertet, dass bei PuMa keine Vorrangprüfung erforderlich ist. Die Vorrangprüfung wird von den Akteuren als sehr aufwändig und teilweise auch als unnötig betrachtet.

In der Regel wird in den lokalen Agenturen im Vergleich mit den gängigen Vermittlungsverfahren bei PuMa kein Mehraufwand konstatiert. So erhält eine Agentur für Arbeit von der ZAV regelmäßig Listen mit Bewerberinnen und Bewerbern, die in den Pool potenzieller Fachkräfte aufgenommen worden sind. Diese Profile werden dann geprüft und im positiven Fall durch den Arbeitgeber-Service den Arbeitgebern, die (ausländische) Fachkräfte suchen, zugeleitet. Es handelt sich beim Umgang mit PuMa somit um ein „normales Vermittlungsgeschäft“.

Der Aufwand und Ressourceneinsatz für die Vermittlung von PuMa-Bewerben wird angesichts der geringen Fallzahl, die den Prozess durchlaufen hat, von einigen Agenturen als unverhältnismäßig bewertet. Dies gilt insbesondere dann, wenn Zugänge in PuMa nicht wie geplant erfolgten, sondern die Bewerberinnen und Bewerber über andere Wege Eingang in das Modellprojekt finden. Hierbei werden insbesondere Abstimmungsschwierigkeiten und Schnittstellenprobleme mit der ZAV hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verfahrensweisen angeführt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einigen Agenturen für Arbeit haben die Umsetzung von PuMa auch als ein Schnittstellenproblem mit Akteuren außerhalb der Arbeitsverwaltung wahrgenommen. So wurde von Schwierigkeiten mit den Anerkennungsstellen berichtet, wodurch sich die Bearbeitungsdauer in die Länge gezogen hätte. An anderen

Standorten wurde dies weniger als ein Problem wahrgenommen, was auf die unterschiedlichen Strukturen und unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zurückgeführt wird.

Insbesondere die mit dem Verfahrensprozess verbundene Bürokratie, insbesondere im Zusammenhang mit der Anerkennung und ausländerrechtlichen Genehmigung, werden als Problem wahrgenommen. Die befragten Akteure auf lokaler Ebene sind generell der Ansicht, dass das PuMa-Verfahren für die Bewerberinnen und Bewerber aufwändig ist, weil das Verfahren insgesamt relativ lange dauert und zudem ein finanzielles Risiko enthält. Im Vergleich zu den alternativen Zugangswegen ist das PuMa-Verfahren jedoch insofern von Vorteil, da im Idealfall (zumindest laut Modell) jeder Schritt der Bewerberinnen und Bewerber durch zuständige Stellen und Ansprechpersonen begleitet wird, was für Verfahrensklarheit sorgt. Demgegenüber sind die Bewerber und Bewerberinnen im Rahmen der alternativen Zugangswege weitgehend auf sich allein gestellt.

4. Der PuMa-Prozess aus Sicht der Teilnehmenden und Betriebe

In diesem Kapitel wird das Modellprojekt PuMa aus Sicht der Teilnehmenden und der Betriebe dargestellt. Dabei gibt der modellhafte Verlauf des PuMa-Prozesses die Struktur des Kapitels vor. Dieses ist in die Abschnitte Kontaktaufnahme, Anerkennungsberatung, Anerkennungsverfahren und Vermittlung untergliedert, die Gesamtbeurteilung aus Sicht der Befragten erfolgt zum Schluss. Die alternativen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung werden im Rahmen dieses Kapitels nur dort zum Vergleich herangezogen, wo dies einen Erkenntnisgewinn schafft.

Die Datengrundlage bilden die Ergebnisse der standardisierten CATI-Befragungen der Teilnehmenden und Betriebe.¹⁸ Aufgrund der geringen Anzahl von nur 18 Personen in der Unterstichprobe der PuMa-Teilnehmenden und des Fehlens einer Zufallsauswahl können hier die üblichen multivariaten Verfahren nicht angewendet werden. Auch sind Signifikanztests nicht möglich. Die Ergebnisse für die befragten PuMa-Fälle sind damit nur eingeschränkt valide und mit Vorsicht zu interpretieren. Die Stärke der Daten liegt nicht in der Repräsentativität, sondern in der Tiefe der Auskünfte. Die Antworten zu offenen Antworten wurden mit qualitativen Analyseverfahren inhaltsanalytisch ausgewertet. Dies ermöglicht insbesondere einen vertieften Blick auf die komplexen Abwägungen, die die Teilnehmenden im PuMa-Prozess treffen müssen.

4.1 Verlauf des PuMa-Prozesses aus Sicht der Teilnehmenden

4.1.1 Gegenwärtiger Status

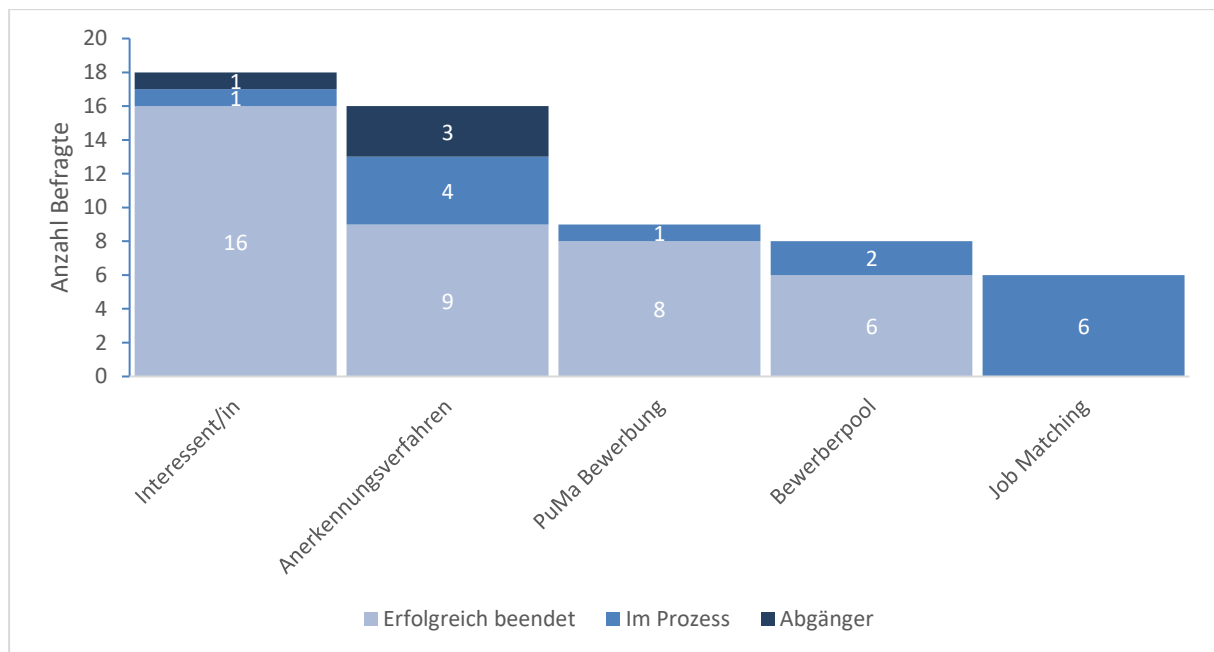
Zum Befragungszeitpunkt befanden sich die Interviewten in unterschiedlichen Stadien des PuMa-Prozesses. Während einige noch am Anfang standen und möglicherweise das Anerkennungsverfahren noch nicht begonnen hatten, waren andere bereits deutlich weiter fortgeschritten. Darüber hinaus nahmen vier Befragte schon nicht mehr an PuMa teil. Die Befragung dieser vier Personen war besonders aufschlussreich, um Informationen zu den Schwierigkeiten zu erhalten, die zum Ausstieg geführt haben. Darüber hinaus konnten alle Befragten Auskünfte zu den bereits durchlaufenen PuMa-Stadien geben.

Abbildung 4.1 zeigt die Fallzahl der Befragten in den einzelnen Stufen im PuMa-Prozess und ihren aktuellen Status. Von den 18 Befragten hatten 16 eine Anerkennung ihrer Ausbildung beantragt oder die Beantragung ist unmittelbar geplant. Zwei Befragte waren entweder bereits vor dem Anerkennungsverfahren ausgeschieden

¹⁸ Die genaue Vorgehensweise bei der Erhebung der Daten ist im Anhang A.1 dokumentiert.

oder waren noch nicht so weit, dass sie ein Anerkennungsverfahren durchführen können.

Abbildung 4.1: Anzahl Befragte in den verschiedenen Prozessstufen



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung

Abbildung 4.1 zeigt, dass neun Personen das Anerkennungsverfahren erfolgreich abgeschlossen haben. Bei vier Personen ist die Anerkennung noch nicht abgeschlossen oder die Beantragung erst in Planung, bei drei weiteren Personen wurde die Ausbildung nicht anerkannt. Die Gründe der Ablehnung sind dabei unterschiedlich. Einer Person wurde die Anerkennung versagt, da ihr nach eigener Auskunft Qualifikationen fehlten. Eine zweite Person führte an, dass die Ausbildung im Herkunftsland zu kurz gewesen sei. Die dritte Person sah hingegen die Verantwortlichkeit bei der Anerkennungsberatung, die schlecht informiert gewesen sei. Unter den neun Personen, deren Abschluss grundsätzlich anerkannt wurde, liegt bei zwei Personen nur eine Teilanerkennung vor.

Acht Befragte haben daraufhin eine PuMa-Bewerbung eingereicht und wurden in den Bewerberpool aufgenommen. Eine Person hat sich vorläufig gegen eine PuMa-Bewerbung entschieden, da sie zwischenzeitlich Arbeit in einem anderen EU-Mitgliedsstaat gefunden hat. Sechs Personen haben zum Zeitpunkt des Interviews bereits mindestens ein Jobangebot erhalten; in keinem der Fälle war die Interviewperson bereits bei einem deutschen Arbeitgeber tätig.

Die im Rahmen der Fallstudien befragten PuMa-Teilnehmenden waren auf unterschiedliche Weise in das Modellprojekt einbezogen. Teilweise haben sie sich selbstständig in ihren Heimatländern über die Zugangswege in eine Beschäftigung in Deutschland informiert und sind in diesem Kontext auf PuMa gestoßen und haben

die Verfahren aus ihren Heimatländern beantragt. Teilweise verfügten sie dabei über Qualifikationen aus EU-Ländern, wodurch der Prozess der Anerkennung vereinfacht wurde. In einem Fall jedoch hat trotz Vorliegens eines anererkennungsfähigen österreichischen Berufsabschlusses der Anerkennungsprozess dennoch etwa sechs Monate gedauert.

4.1.2 Kontaktaufnahme und Erstberatung

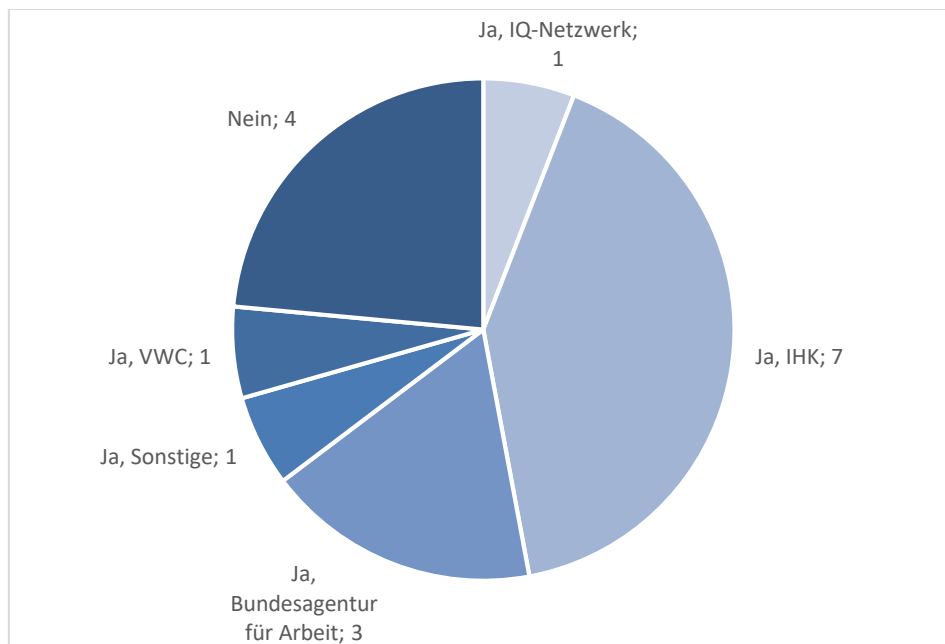
Damit sich ausländische Fachkräfte überhaupt für das PuMa-Verfahren bewerben, ist es erforderlich, die gewünschte Zielgruppe im Herkunftsland zu erreichen und auf das Modellprojekt aufmerksam zu machen. Die Hälfte der Teilnehmenden hatte über mehrere Informationskanäle von PuMa erfahren. An erster Stelle stand das Internet: 10 Personen gaben an, sich auf diesem Weg über PuMa informiert zu haben. Die Hälfte dieser Befragten ist dabei auf die PuMa-Website unter www.regional-skilled-workers-initiative.de gestoßen. Aber auch andere Internetseiten dienten als Informationsplattform, nämlich www.make-it-in-germany.de, ein russischer Blog über Deutschland sowie die Internetseite des deutschen Konsulats. Daneben spielten auch Institutionen in Deutschland sowie Freunde und Bekannte für die erstmalige Information über PuMa eine Rolle. Vereinzelt wurden noch weitere Kanäle genannt, dazu zählen Informationsveranstaltungen im Herkunftsland, Institutionen im Herkunftsland (deutsche Botschaft/Auslandshandelskammer/Goethe-Institut) und Medien wie Fernsehen, Rundfunk und Presse.

Alle Befragten haben im Laufe des PuMa-Prozesses eine Beratung von deutscher Seite in Anspruch genommen; dies war auch das Mindestkriterium dafür, dass überhaupt ein Interview geführt wurde. Als erste Kontakt- und Anlaufstelle diente in der Regel das VWC. Von den 18 Befragten hatten 15 Kontakt mit dem VWC, und dies in der Regel nicht nur einmal. Acht Befragte gaben an, zehnmal oder noch häufiger mit dem VWC in Kontakt gewesen zu sein. Die Bewertung der Erstberatung durch das VWC fällt grundsätzlich positiv aus. Neun der 15 Befragten, die Kontakt zum VWC hatten, fanden die Beratung dort „sehr hilfreich“ (die beste Bewertung auf einer 4er-Skala), allerdings fanden zwei die Beratung „überhaupt nicht hilfreich“. Ähnlich verteilen sich die Antworten auf die Frage, ob die Befragten die notwendigen Informationen erhalten haben, um im PuMa-Prozess voranzukommen – nur zwei Personen gaben an, nicht die notwendigen Informationen erhalten zu haben. Am häufigsten wurde über die beruflichen Möglichkeiten in Deutschland informiert (zehn Befragte), gefolgt von den Voraussetzungen für eine Einreise (neun Befragte) und wie man die Ausbildung anerkennen lassen kann (acht Befragte).

4.1.3 Anerkennungsberatung

Nachdem der Kontakt zum PuMa hergestellt ist und sich die Interessentinnen und Interessenten zur Teilnahme entschieden haben, ist der erste Schritt, den Weg zur Anerkennung der Berufsausbildung zu planen. Hierbei kann eine Beratung hilfreich sein, um den Prozess zu beschleunigen und transparent zu machen. Darüber, wie sie ihre Ausbildung in Deutschland anerkennen lassen können, haben sich nach eigenen Angaben 13 von 18 Befragten beraten lassen. Die am häufigsten genannten Beratungsstellen waren die IHK (7 Befragte) und die Bundesagentur für Arbeit (drei Befragte). Jeweils eine Interviewperson gab an, eine Beratung durch das VWC oder das IQ-Netzwerk in Anspruch genommen zu haben. Weitere vier Befragte haben sich nicht beraten lassen und sich stattdessen selbst im Internet oder über Freunde und Bekannte über die Anerkennung ihrer Ausbildung informiert (siehe Abbildung 4.2). Obwohl eine Anerkennung der Ausbildung auch beim Zugangsweg Positivliste notwendig ist, haben sich lediglich 39 % der befragten Fachkräfte, welche diesen Zugangsweg gewählt haben, in Sachen Anerkennung beraten lassen. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei Befragten, die im Rahmen von § 17a zugewandert sind – lediglich 35 % der Befragten hat hier eine Beratung wahrgenommen. Für PuMa-Fachkräfte scheint mithin die Beratung eine wichtigere Rolle zu spielen. Dies kann an den Berufsbildern liegen, die in PuMa sehr unterschiedlich sind gegenüber den relativ homogenen Berufen bei den Befragten der Positivliste und nach § 17a (mehr dazu im Kapitel 5.1). So beraten in der Gesundheitsbranche die Arbeitgeber häufig die ausländischen Fachkräfte, damit diese effizient durch den Prozess kommen. Eine zusätzliche Beratung könnte sich aus diesem Grund erübrigen. Dies zeigt sich auch bei den offenen Antworten auf die Frage, warum die Befragten sich nicht haben beraten lassen. Häufig werden hier Arbeitgeber, Freunde in Deutschland und Eigenrecherche genannt, die statt einer formellen Beratung als Ratgeber tätig wurden. Möglicherweise ist die Beratung aber auch im PuMa-Prozess besser implementiert und wird daher auch eher genutzt.

Abbildung 4.2: Beratung zur Anerkennung der Ausbildung



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung

Nach der Beratung hat die überwiegende Mehrheit der PuMa-Befragten (16 von 18 Befragten) einen Antrag auf Anerkennung der Ausbildung gestellt oder plant dies zu tun, wie die Tabelle 4.1 zeigt. Dies gilt sowohl für die Personen, die eine Anerkennungsberatung aufgesucht haben, als auch für drei der vier Interviewten, die dies nicht getan hatten.

Tabelle 4.1: Anerkennungsberatung und Anerkennungsverfahren

Haben Sie... ... sich beraten lassen, wie Sie Ihre Ausbildung in Deutschland anerkennen lassen können?	... ein Anerkennungsverfahren beantragt?				Insgesamt
		Bereits beantragt	Antrag geplant	Nein	
Ja		8	4	1	13
Nein		3	-	1	4
Weiß nicht		1	-	-	1
Insgesamt		12	4	2	18

Quelle: CATI-Personenbefragung für PuMa-Teilnehmende, eigene Darstellung

4.1.4 Anerkennungsverfahren

Die Analyse der Befragungsdaten zeigt, dass die Anerkennung der Ausbildung eine signifikante Hürde für den Zuwanderungsprozess ist. Von den 11 abgeschlossenen Verfahren wurden acht erfolgreich abgeschlossen, davon kam es aber in zwei Fällen nur zu einer teilweisen Anerkennung; drei der elf Anträge wurden abgelehnt. Die

Gründe für die Ablehnungen sind nicht näher bekannt. Bei Zuwandernden, die über die Positivliste nach Deutschland gekommen sind, kam es von 111 abgeschlossen Verfahren in 87 % der Fälle zu einer vollwertigen Anerkennung, während es in 13 % der Fälle zu einer Teilanerkennung kam.

Fragt man die PuMa-Teilnehmenden, ob sie das Anerkennungsverfahren als bürokratisch empfunden haben, so stimmt jede zweite Person (N=7) dieser Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu. Allerdings fühlte sich die Mehrheit der PuMa-Befragten (8 von 13) im Verfahren „gut“ oder „sehr gut“ unterstützt. Über alle untersuchten Steuerungsmechanismen der Zuwanderung hinweg stimmen sogar zwei Drittel der Befragten (66 %) der Aussage zu, dass das Anerkennungsverfahren bürokratisch oder sehr bürokratisch sei, obwohl sich die Mehrheit (74 %) im Verfahren gut oder sogar sehr gut unterstützt sieht. Lediglich unter den Befragten, die nach § 17a zugewandert sind, fühlt sich fast die Hälfte der Befragten (45 %) eher nicht bis überhaupt nicht gut unterstützt.

Durchschnittlich investierten die PuMa-Befragten 58 Stunden in das Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikation, wobei drei Befragte weniger als 30 Stunden brauchten, zwei zwischen 30 und 40 Stunden und weitere drei Befragte mehr als 100 Stunden. Die Befragten im Rahmen der anderen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung investierten durchweg deutlich mehr Zeit in die Anerkennung der Ausbildung, die Hälfte sogar mehr als 90 Stunden und nur 25 % der Befragten benötigten weniger als 20 Stunden. In den ungünstigsten 25 % der Fälle investierten Befragte sogar zwischen 300 und 900 Stunden in das Verfahren, wobei nicht auszuschließen ist, dass einige Befragte auch Teilnahmen an Bildungsmaßnahmen mit hinzurechnen. Die häufige Nutzung einer Anerkennungsberatung im Modellprojekt PuMa könnte also einen Effekt auf die Anzahl der in das Anerkennungsverfahren investierten Stunden haben.

Die Dauer des Anerkennungsverfahrens beträgt von der Beantragung bis zum Anerkennungsbescheid nach Aussagen der PuMa-Befragten durchschnittlich 19 Wochen und ist damit deutlich länger als vorgesehen. Die Dauer des Anerkennungsverfahrens sollte ab Vorlage aller erforderlichen Dokumente in der Regel drei Monate (12 Wochen) nicht überschreiten. Dennoch ist dies ein schnellerer Prozess im Vergleich zu den Befragten in anderen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung. Unter allen Befragten, die eine Anerkennung durchgeführt haben, liegt die mittlere Verfahrensdauer bei 27 Wochen, wobei nur 25 % der Befragten weniger als 12 Wochen angeben. Das bedeutet, dass drei Viertel der Befragten eine längere Verfahrensdauer als vorgesehen hatten; sie war im Mittel 15 Wochen länger als vorgesehen. Ein Viertel aller Befragten wartet sogar länger als 48 Wochen bis zum Abschluss des Verfahrens. Dass PuMa-Befragte tendenziell kürzere Verfahrensdauern haben, könnte auch an der in der Konzeption vorgesehenen Beratung liegen, durch die schneller klarwerden könnte, welche Unterlagen für das Verfahren bereitgestellt und vorhanden sein müssen. Hierdurch könnte der Verfahrensprozess beschleunigt werden. Es kann

allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die kürzeren Dauern an einer Selbstselektion der befragten PuMa-Fachkräfte liegen.

4.1.5 Vermittlung und Matching

Nach der erfolgreichen Prüfung der Kriterien zur Integrationsfähigkeit brauchen die PuMa-Teilnehmenden für Bewerbung und Matching durchschnittlich 15 Wochen, bis sie die Zusage eines Arbeitgebers auf ihre Bewerbung erhalten. Vier der insgesamt sechs befragten Personen, die den Bewerberstatus erhielten und diesen nicht selbst wieder verlassen haben, bekamen innerhalb von zwei Monaten ein Stellenangebot, eine andere Person benötigte vier Monate, eine weitere beinahe ein Jahr. Dabei wird nicht berücksichtigt, ob die Bewerberin oder der Bewerber bereits vor der PuMa-Bewerbung einen Arbeitgeber in Aussicht hatten. Wenn dies für eine oder mehrere Personen der Fall ist, so wird die durchschnittliche Dauer der Bewerbungsphase für Fachkräfte, die keine Arbeitgeberkontakte hatten, unterschätzt. Eine weitere Person hatte zum Befragungszeitpunkt noch kein Jobangebot, war aber zumindest von einem Arbeitgeber kontaktiert worden.

Von den sechs Befragten mit Jobangebot wurde eine Person durch die Bundesagentur für Arbeit vermittelt, vier Befragte sind selbst aktiv geworden und haben eine Anfrage an einen Arbeitgeber gestellt, bei der fünften Person ist nicht bekannt, wie der Kontakt zum Arbeitgeber hergestellt wurde. Zwei Arbeitgebern reichte eine schriftliche Bewerbung und ein Skype-Gespräch aus, bei zwei weiteren wurde ein persönliches Vorstellungsgespräch durchgeführt. In beiden Fällen hielten sich die Bewerberinnen oder Bewerber bereits in Deutschland auf, sodass das Vorstellungsgespräch ohne größeren Aufwand realisiert werden konnte.

Die Hälfte der PuMa-Befragten hatte bereits vor dem Beginn der Teilnahme an PuMa die Aussicht auf eine Stelle in Deutschland, war also bereits konkret mit einem Arbeitgeber im Gespräch. Von diesen acht Personen hielten sich drei zum Zeitpunkt der Befragung in Deutschland auf. Eine Person, die eine Stelle in Aussicht hatte, hatte diese bereits angenommen.

Auch wenn die PuMa-Teilnehmenden ein Stellenangebot erhalten haben, bedeutet dies nicht, dass sie dieses auch annehmen. In zwei der sechs Fälle wurde das Beschäftigungsangebot angenommen, aber die Beschäftigung noch nicht begonnen. In vier weiteren Fällen wurde das Angebot nicht angenommen. Als Grund wurde in einem Fall genannt, dass der Arbeitgeber zu weit vom gegenwärtigen Wohnort in Deutschland entfernt sei. Im zweiten Fall sah die befragte Person insgesamt in der PuMa-Beschäftigung keine ausreichende Zukunftsperspektive und fürchtete, nach einer Beendigung der Beschäftigung wieder ins Herkunftsland zurückkehren zu müssen. Im dritten Fall hat die Person mittlerweile eine Anerkennung als Asylberechtigte(r) erhalten und sucht daher anderweitig nach einer Beschäftigung. Dieser Weg erwies sich für die betreffende Person einfacher, denn für die Aufnahme einer

Beschäftigung im Rahmen von PuMa hätte diese Person nach eigener – faktisch jedoch unzutreffender – Auskunft wieder in ihr Herkunftsland ausreisen müssen, was mit einer erheblichen Verzögerung auf dem Weg in eine Beschäftigung in Deutschland einhergegangen wäre. Im letzten Fall wurde einem ausgebildeten Hotelmanager eine Beschäftigung als Kellner angeboten, die dieser jedoch abgelehnte.

4.1.6 Bewertung des Modellprojekts aus Sicht der Teilnehmenden

Bewertungen des Modellprojekts durch die Teilnehmenden stehen aus den Fallstudien-Interviews sowie aus den offenen Nennungen der CATI-Befragung zur Verfügung. In einigen Fällen wurde der Aufwand für das PuMa-Verfahren als vertretbar eingeschätzt, da die Anerkennung problemlos lief, was auch auf das eigene Bemühen im Vorfeld zurückgeführt wird. Diesbezüglich bewertete eine befragte Person die Transparenz des Punktesystems als gut, da dadurch das Verfahren nachvollziehbar ist. Ein anderer Bewerber, der zum Start des Projekts nach Deutschland gekommen ist, nannte indes die fehlende Vorbereitung und Informiertheit der Behörden als Problem, weshalb er einen „enorm“ hohen Aufwand betreiben musste, um eine Anerkennung und einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung zu erhalten, obwohl er im Verfahren 125 Punkte erreicht hatte und über einen anerkenntnisfähigen beruflichen Qualifikationsnachweis aus einem EU-Land verfügte. Zudem sei es auch ein hoher Aufwand gewesen, die Kommunikation vom Ausland aus zu führen. Daher moniert er, dass neben den eigentlichen Verfahrenskosten zusätzliche Kosten für die Kommunikation und Jobsuche vor Ort entstanden seien, die er selbst im Vorfeld tragen musste. Insgesamt bewertete er daher den Aufwand als sehr hoch und kostenintensiv. Für eine an der CATI-Personenbefragung teilnehmende Person waren die Kosten des Anerkennungsverfahrens der Grund für den Ausstieg aus PuMa in einem frühen Stadium.

In den offenen Nennungen der Personenbefragung finden sich auch Kritikpunkte am Verfahren des „Matchings aus der Ferne“ im Rahmen von PuMa. So sei es für Arbeitgeber ungewohnt und schwierig, eine Bewerbung aus dem Ausland ohne persönliche Vorstellung fundiert zu beurteilen. Dies deckt sich mit den Aussagen aus der Betriebsbefragung (siehe Abschnitt 4.2). Eine befragte Person, die mit einem Tourismusum eingereist war, berichtet, dass verschiedene zuständige Stellen vor Ort (Arbeitsagenturen, Ausländerbehörde, Welcome Center) ihr nicht erklären konnten, ob sie auf legalem Weg eine Probearbeit bei einem interessierten Arbeitgeber absolvieren könnte. Sie vermisste einen kompetenten zentralen Ansprechpartner. Ferner wurde die Intransparenz der Vermittlung bemängelt. Eine Person gibt an, sie habe länger keine Rückmeldung von Arbeitgebern, bei denen sie sich beworben hatte, bekommen und sei sich deshalb im Unklaren gewesen, ob es überhaupt Arbeitgeber gibt, die von dem Programm Kenntnis haben.

4.2 Verlauf des PuMa-Prozesses aus Sicht der Betriebe

Die im Rahmen der qualitativen Gespräche interviewten Arbeitgeber haben unterschiedliche Erfahrungen mit der Zuwanderung beruflich Qualifizierter aus Nicht-EU-Ländern gemacht. Überwiegend handelt es sich um Unternehmen aus der Gesundheitsbranche, etwa Krankenhäuser oder kleinere Praxen für Physiotherapie, um Unternehmen aus dem Bereich des Maschinenbaus sowie aus der Gastronomie- und Hotelbranche. Manche der Unternehmen rekrutieren bereits seit Längerem ausländische Fachkräfte, oder die Personalverantwortlichen in den Unternehmen besitzen selbst einen Migrationshintergrund, sodass die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte für diese keine Besonderheit darstellt. Insbesondere die größeren Unternehmen zeichnet aus, dass sie entsprechende Ressourcen einsetzen können, um zusätzliche Unterstützung für ausländische Fachkräfte, sei es im sozialen Bereich oder bei der Unterbringung, anbieten zu können. Dadurch wird deren betriebliche und soziale Integration in Deutschland erheblich erleichtert. Diese Unterstützungsleistungen werden teilweise in Eigenregie, teilweise durch mit der Rekrutierung beauftragte internationale Personaldienstleister erbracht.

Das Motiv für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte ist vor allem im akuten Fachkräftemangel zu sehen. Dadurch wächst die Notwendigkeit, auch international aktiv zu werden und Fachkräfte aus Drittstaaten zu rekrutieren. Dies trifft insbesondere für die Gesundheitsbranche zu. Hier hat man sich nicht zuletzt aufgrund der langen Verfahrensdauer inzwischen auf eine längerfristige Personalplanung von zwei bis drei Jahren eingestellt.

Nur vereinzelt berichteten Betriebe, dass der Zugangsweg über PuMa seitens der Arbeitsagentur aktiv beworben wurde. Ein Unternehmen aus der Hotelbranche gab an, dass viele seiner ausländischen Arbeitskräfte bereits zuvor in einem anderen europäischen Land eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung besessen hätten und sich daher schon in Deutschland zur Arbeitsplatzsuche aufhielten. Daher war ein persönlicher Kontakt möglich, teilweise konnte auch die Möglichkeit einer Hospitation genutzt werden. Auch im Rahmen von PuMa Beschäftigte hatten oft Voraufenthalte in Deutschland. Im Bereich der Kliniken und Krankenhäuser, welche selbst oder über internationale Personalvermittler aktiv im Ausland rekrutieren und hierbei vor allem auf die Westbalkan-Regelung bzw. die Positivliste zurückgegriffen haben, fand die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte meistens in den Herkunftsländern statt.

Aus Sicht der Betriebe stellte die Dauer der Anerkennungsverfahren ein wesentliches Problem dar. So wurden in der CATI-Betriebsbefragung in einer offenen Frage Schwierigkeiten mit den zu langen Verfahrensdauern bei der Anerkennung angegeben. Dass die Anerkennungsverfahren eine hohe Hürde sind, zeigen auch die Ergebnisse der Befragung von Betrieben, die keine ausländischen Fachkräfte beschäftigen (Tabelle 4.2). Als Bedingung für die Einstellung von Drittstaatenangehörigen nennen

56 % dieser Betriebe eine vereinfachte Anerkennung des Abschlusses als Bedingung. Noch häufiger wird allerdings eine bessere Unterstützung durch die Agenturen sowie weniger bürokratischer Aufwand bei den aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen genannt. Auch in einer offen gestellten Frage geben die Betriebe häufig an, dass schnellere und weniger bürokratische Verfahren in der Anerkennung zu mehr Planungssicherheit und einer besseren Integration beitragen würden.

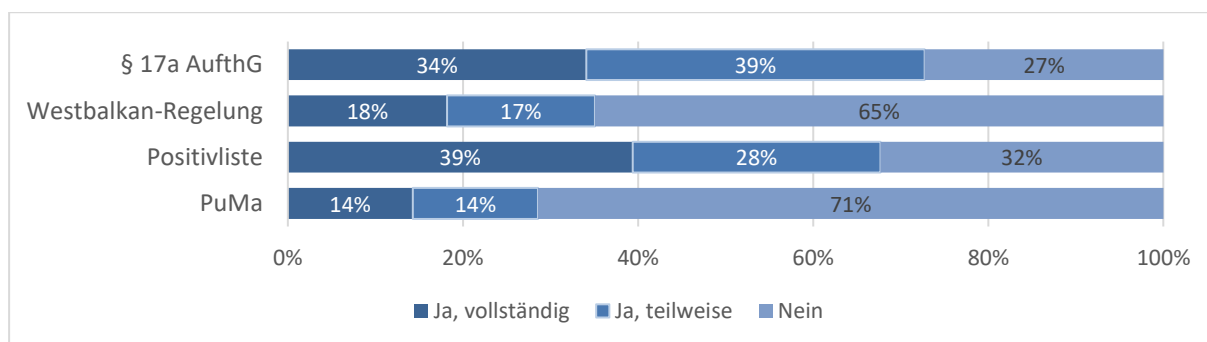
Tabelle 4.2: Bedingung für die Einstellung von Nicht-EU-Fachkräften

Bedingungen für die Einstellung	Anteil in %
Unterstützung durch AA, Kammern	77 %
Weniger bürokratischer Aufwand Visa/ABH	66 %
Vereinfachte Anerkennung Abschluss	56 %
Unter keiner dieser Bedingungen	11 %
Anzahl Betriebe ohne internationalen Fachkräfte	341

Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung

Die Arbeitgeber berücksichtigen dabei nicht allein den Aufwand und die Kosten des Anerkennungsverfahrens, die ihnen selbst entstehen, sondern auch die Kosten, die bei den ausländischen Fachkräften anfallen. Diese müssen vor der Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland die Gebühren für das Anerkennungsverfahren zahlen. Insbesondere in den alternativen Steuerungsmechanismen § 17a AufenthG sowie Positivliste, in denen die Anerkennung für eine (im Fall des § 17a: längerfristige) Beschäftigung notwendig ist, übernehmen die Arbeitgeber daher häufig die Kosten für das Anerkennungsverfahren ganz oder teilweise (siehe Abbildung 4.3:).

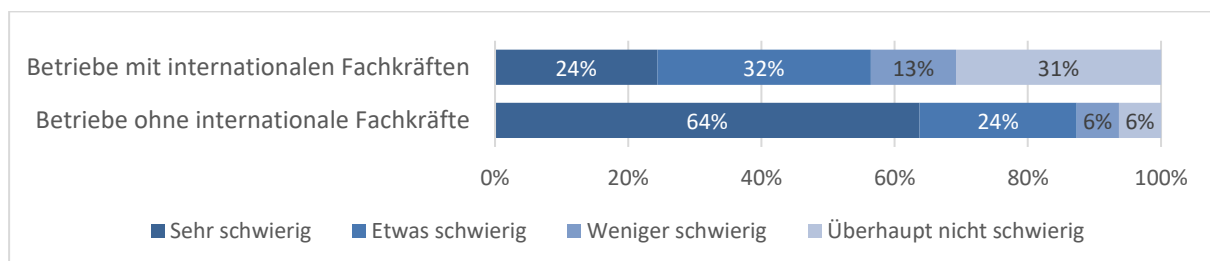
Abbildung 4.3: Übernahme der Kosten für das Anerkennungsverfahren



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung; N = 93 (§ 17a), N = 88 (Westbalkan), N = 106 (Positivliste), N = 7 (PuMa)

Hinsichtlich der Vermittlung in eine Beschäftigung weisen die Arbeitgeber darauf hin, dass ein Pool, aus dem sie geeignete Bewerberinnen oder Bewerber aussuchen könnten, zielführend wäre. Darin sollten insbesondere die Berufe und Sprachkenntnisse ausgewiesen werden. Was das weitere Einstellungsverfahren angeht, fanden im Rahmen von PuMa Bewerbungsgespräche per Skype oder telefonisch statt. Damit konnten auch die deutschen Sprachkenntnisse geprüft werden. Die befragten Arbeitgeber würden die ausländischen Fachkräfte jedoch am liebsten persönlich kennenlernen. Nach den Ergebnissen der standardisierten Befragung sehen mehr als die Hälfte der Betriebe mit ausländischen Fachkräften eine Einstellung ohne persönliches Kennenlernen als (eher) schwierig an. Betriebe ohne ausländische Fachkräfte sehen dies sogar noch kritischer – nur 16 % sehen dies als weniger bis überhaupt nicht schwierig an (siehe dazu Abbildung 4.4). Erstaunlich ist in diesem Kontext auch, dass trotz des erheblichen Mehraufwands 69 % der Betriebe ihre ausländischen Bewerber persönlich kennen gelernt haben, bevor sie ihnen ein Angebot unterbreitet haben.

Abbildung 4.4: Einstellung ohne persönliches Kennenlernen



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung; N = 409

Die Arbeitgeber wünschen sich auch die Möglichkeit der Probearbeit. Dies sei im Rahmen von PuMa und der alternativen Steuerungsmechanismen jedoch aufgrund von hohen Reisekosten kaum zu realisieren, sofern sich die Bewerberin oder der Bewerber im außereuropäischen oder entfernten europäischen Ausland befinden. Zudem muss nach geltendem Recht ein Aufenthaltstitel vorliegen, der die Ausübung der Beschäftigung erlaubt, was zu einem weiteren bürokratischen Aufwand führt. Insgesamt wurde in Bezug auf PuMa kritisiert, dass die Bewerberinnen und Bewerber häufig keine Übersicht darüber hätten, welche Unterlagen an welchen Stellen eingereicht werden müssen, weil der ganze Verfahrensprozess zu dezentralisiert sei. Dagegen wurde positiv hervorgehoben, dass sich der bürokratische Aufwand für die Arbeitgeber in Grenzen halte, da nur ein Arbeitsvertrag bzw. eine Stellenbeschreibung mit Angabe von Lohn und Gehalt eingereicht werden müssten. Das System der Erfüllung punktbasierter Kriterien ist aus Arbeitgebersicht grundsätzlich nachvollziehbar und zielführend.

Der PuMa-Prozess verläuft vielfach anders als der Zugang über andere Steuerungsmechanismen. Hinsichtlich des Zugangs über die Westbalkan-Regelung berichten die Arbeitgeber, dass sich die Bewerber und Bewerberinnen in der Regel zunächst direkt bei den Unternehmen bewerben und im Anschluss die entsprechenden Anträge auf Einreise und Arbeitsgenehmigung stellen würden. Sobald erste Einstellungen erfolgt sind, würden über „Mundpropaganda“ häufig auch Anfragen von Bekannten des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin um eine Einstellung eingehen. Die Auswahl der Beschäftigten erfolgt meist auf Basis von schriftlichen Bewerbungen und Skype-Gesprächen. Kritisiert wurde auch bei der Westbalkan-Regelung, dass das Verfahren viel zu lang dauere. Der Hauptgrund wird in personellen Engpässen bei den Botschaften gesehen, was dazu führe, dass ein bis zwei Jahre vergehen, bis ein Einreisevisum ausgestellt wird. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels und die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme nähmen dann nochmals ca. einen Monat in Anspruch. Daher sei es relativ riskant, über diesen Weg einzustellen, da auf Seite des Arbeitgebers der Bedarf wegfallen und auf Seite des Arbeitnehmers die Motivation verloren gehen könnte. Auch hinsichtlich des Zugangs über die Positivliste wurde darauf hingewiesen, dass auch hier die Verfahren zu lang seien.

5. Die Steuerung der Zuwanderung durch das Modellprojekt

In diesem Kapitel steht die Steuerungsfunktion von PuMa und den alternativen Steuerungsmechanismen im Vordergrund. Dazu wird zunächst untersucht, welche Merkmale die zugewanderten Fachkräfte hinsichtlich ihrer Qualifikation, ihres Herkunftslandes, Alters, Geschlechts und weiterer Eigenschaften haben. Im zweiten Teil des Kapitels geht es um die PuMa-Kriterien zur Integrationsfähigkeit. Mit Hilfe der verwendeten Befragungsdaten kann für alle ausländischen Fachkräfte die Anzahl der PuMa-Punkte berechnet werden. Die Darstellung zeigt, inwieweit das Punktekriterium bei den Interessentinnen und Interessenten an PuMa sowie bei den PuMa-Beschäftigten übererfüllt wird. Ferner wird im Vergleich der Steuerungsmechanismen untersucht, ob andere Steuerungsmechanismen eine bessere oder schlechtere Punkteverteilung hervorbringen.

Für die Analyse werden die Befragungsdaten verwendet, die bereits Grundlage der Analysen in Kapitel 4 waren. Für einige Sachverhalte eignen sich Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit noch besser als die Befragungsdaten. Für ausländische Arbeitskräfte, die in Deutschland beschäftigt sind, liegen bei der Bundesagentur für Arbeit Informationen aus den Arbeitgebermeldungen an die Sozialversicherung vor. Hierbei handelt es sich insbesondere um Informationen über Zeiten der Beschäftigung und Nichtbeschäftigung sowie über die Entlohnung. Ferner können Daten aus dem IT-Verfahren ZUWG zugespielt werden, sodass die unterschiedlichen Zugangswege auf der individuellen Ebene abgegrenzt werden können. Diese Prozessdaten können für die Evaluation genutzt und – gegeben das Einverständnis der Betroffenen – mit den Befragungsdaten verknüpft werden. Die Daten werden in Form eines am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) entwickelten Datenprodukts, der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), ausgewertet.

Die Prozessdaten weisen gegenüber den Befragungsdaten höhere Fallzahlen auf, denn sie stehen für die Bruttostichprobe der Befragung unabhängig von einer Teilnahme an der Befragung zur Verfügung. Dadurch sind sie auch nicht von einer möglichen Stichprobenselektivität betroffen, die sich aus selektivem Antwortverhalten in der Befragung ergibt. Um zu ermitteln, inwieweit die Ergebnisse repräsentativ und daher aussagekräftig für die Grundgesamtheit aller Arbeitskräfte in den jeweiligen Zuwanderungskanälen sind, wurde eine Selektivitätsanalyse durchgeführt (siehe Anhang A.2). Dabei zeigt sich eine Überrepräsentation von Personen, die gut ausgebildet sind und Vorerfahrungen in Deutschland haben. Dies muss bei der Interpretation der Ergebnisse mitbedacht werden.

5.1 Herkunft und soziodemografische Merkmale

Im Folgenden werden zunächst die persönlichen Merkmale und das Profil der Teilnehmenden nach Art der Zuwanderung dargestellt. Unter den Teilnehmenden werden sowohl Interessentinnen und Interessenten am Modellprojekt PuMa verstanden als auch Personen, die als Antragstellerinnen und Antragsteller oder als Beschäftigte im PuMa-Prozess schon weiter fortgeschritten sind. Befragte, die über die Westbalkan-Regelung, die Positivliste oder gemäß § 17a AufenthG migriert sind, werden systematisch im Vergleich zu den Teilnehmenden am Modellversuch PuMa betrachtet.

Dabei geht es neben grundlegenden soziodemografischen Angaben speziell um die Erfüllung der PuMa-Kriterien und das Aufzeigen von soziodemographischen Unterschieden zwischen den Migrationswegen. Insbesondere zählen dazu die Sprache, die vorhandenen Erfahrungen mit Migration und die Vertrautheit mit dem Leben und Arbeiten in Deutschland. Im zweiten Teil der Analyse werden die einzelnen Elemente des PuMa-Prozesses laut Wahrnehmung und Erfahrung der Befragten dargestellt. Schließlich wird die Bewertung des Modellprojekts PuMa durch die Teilnehmenden wiedergegeben.

5.1.1 Herkunftsländer

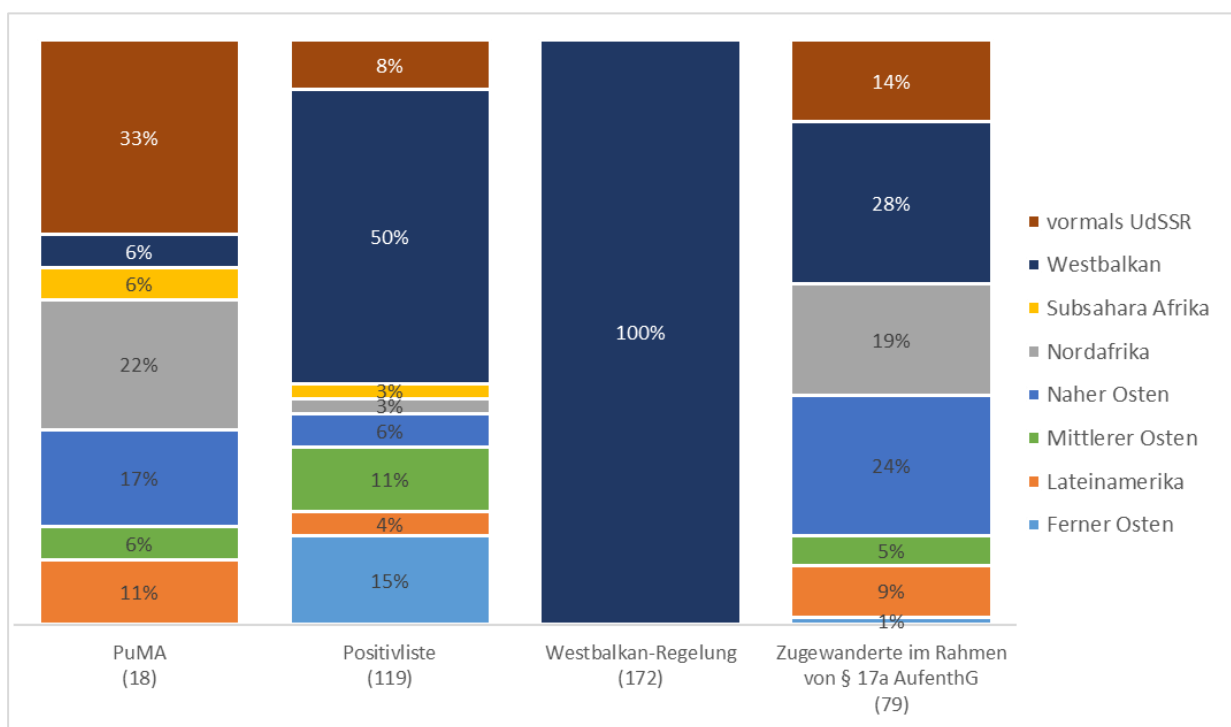
Die Herkunftsländer der 18 befragten PuMa-Teilnehmenden oder der auf Basis der alternativen Steuerungsmechanismen Zugewanderten wurden acht Regionen zugeordnet, um eine Vergleichbarkeit herstellen zu können. Die Regionen sind: „vormals UdSSR“ bestehend aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die nicht EU-Mitglied sind (Armenien, Aserbaidschan, Russland, Tadschikistan, Kasachstan, Usbekistan, Ukraine, Kirgistan und Weißrussland); der „Westbalkan“ mit den Staaten des ehemaligen Jugoslawien (Bosnien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien) und Albanien; der „Nahe Osten“ (Israel, Iran, Irak, Jemen, Jordanien, Oman, Menschen mit Palästinensischer Staatsbürgerschaft, Syrien und Türkei) sowie der „Mittlere Osten“ (Afghanistan, Indien, Bhutan, Nepal, Bangladesch und Pakistan); „Nordafrika“ (Algerien, Libyen, Marokko, Ägypten und Tunesien) und „Subsahara Afrika“ mit afrikanischen Staaten ohne direkten Zugang zum Mittelmeer; „Lateinamerika“ mit Mittel- und Südamerika sowie der „Ferne Osten“, der sich aus den Staaten südöstlich der ehemaligen Sowjetunion und östlich von Bangladesch zusammensetzt.¹⁹

¹⁹ Eine Zuordnung nach Herkunftsländern ließe sich prinzipiell auch für die Bruttostichprobe anhand der IEB vornehmen, jedoch enthielt der Datenauszug, der der Evaluations zur Verfügung stand, das Merkmal Staatsbürgerschaft nur stark vergrößert.

Abbildung 5.1 veranschaulicht die Herkunft der befragten Migrantinnen und Migranten nach Steuerungsmechanismus der Zuwanderung. Dabei kommen Personen aus einer Vielzahl von Herkunftsländern über die Positivliste, den § 17a und PuMa nach Deutschland, während der Zugang über die Westbalkan-Regelung auf wenige Herkunftsländer in Südosteuropa begrenzt ist. Obwohl die Westbalkan-Regelung geringere Anforderungen als andere Steuerungsmechanismen stellt, kommt doch ein relativ hoher Anteil an den Zuwandernden nach der Positivliste und dem § 17a aus den Westbalkan-Staaten. Offenbar ist die Anerkennung der Berufsqualifikation in diesem Fall für die gewünschte Tätigkeit in jedem Fall erforderlich, oder aber der Aufwand des Anerkennungsverfahrens wird nicht als übermäßig hoch eingeschätzt. Die Herkunftsländer sind bei den PuMa-Teilnehmenden ähnlich verteilt wie bei den Fachkräften nach dem § 17a. In beiden Fällen sind Menschen aus der Region des Nahen Ostens und Nordafrika relativ stark vertreten.

Unter den PuMa-Teilnehmenden stammt die Hälfte aus einem europäischen Land außerhalb der EU und einschließlich Russlands und der Türkei. Fünf Befragte entstammen islamisch geprägten Ländern von der Mittelmeerregion bis in den mittleren Osten. Vier weitere Befragte kommen aus anderen Regionen. Über die Positivliste sind ebenfalls mehr als die Hälfte (56 %) aus dem Nicht-EU-Europa, bei Zugewanderten im Rahmen von § 17a AufenthG sind es immerhin noch mehr als ein Drittel (35 %) der Befragten.

Abbildung 5.1: Herkunft der Befragten nach Steuerungsmechanismus



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung, Fallzahlen in Klammern

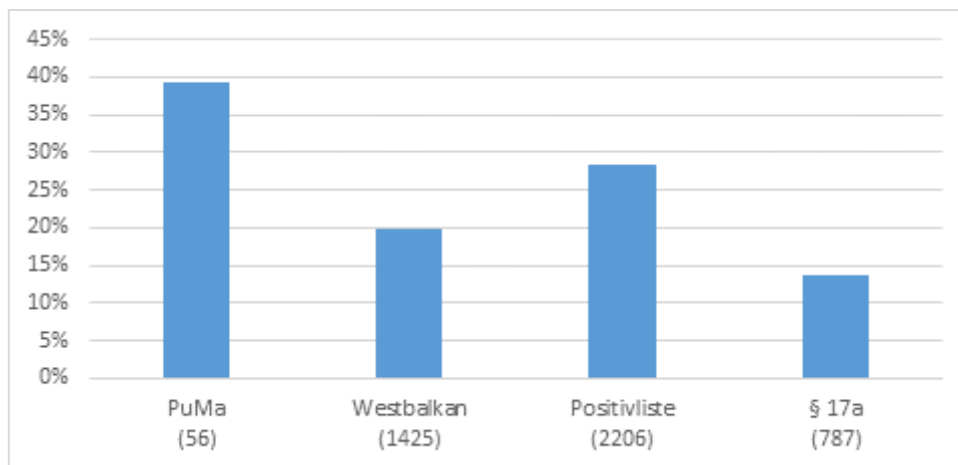
Vergleicht man die Herkunftsländer der PuMa-Teilnehmenden und PuMa-Interessenten mit den zehn wichtigsten Herkunftsländern der Asylsuchenden zwischen 2015 und 2018²⁰, so zeigt sich, dass sieben von 18 Befragten aus einem dieser Asyl-Herkunftsländer stammen. Dies hängt aber auch damit zusammen, dass etliche dieser Länder ebenfalls Anrainerstaaten der Europäischen Union sind und bei angrenzenden Staaten stets auch mit höherem Migrationsaufkommen zu rechnen ist, wie es im Gravitationsmodell der Migration beschrieben wird (Simini et al. 2012). Das Bild ändert sich kaum mit Blick auf die Zugewanderten im Rahmen von § 17a mit 40 % der Befragten oder bei Befragten der Positivliste (34 %).

Während die Herkunft der Zuwanderenden sehr divers ist, hat der überwiegende Teil aller Befragten (71 %) einen Bezug zu Deutschland, d. h. sie waren bereits in Deutschland (11 %), haben Verwandtschaft bis 2. Grades in Deutschland (46 %) oder haben einen Partner, der schon länger in Deutschland lebt (45 %). Weitere 24 Befragte haben zumindest Angehörige oder Freunde in Deutschland. Zählt man diese ebenfalls dazu, haben sogar 78 % eine Verbindung zu Deutschland.

Auch die meisten der PuMa-Befragten haben eine Verbindung zu Deutschland. Mit zehn Teilnehmenden hat mehr als die Hälfte schon einmal in Deutschland gelebt, davon wiederum die Hälfte länger als ein Jahr. Drei Personen hielten sich zum Zeitpunkt der PuMa-Bewerbung bereits in Deutschland auf. Während nur jede bzw. jeder Sechste Verwandtschaft bis zweiten Grades in Baden-Württemberg nachweisen kann, haben zumindest sieben der Befragten Freunde oder Bekannte in Deutschland. Kombiniert man alle diese Kriterien, verbleiben nur drei PuMa-Bewerberinnen bzw. -Bewerber, die keinerlei direkten Bezug zu oder Erfahrungen in Deutschland haben. Auch in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB findet sich ein beträchtlicher Teil der Zuwandernden, die seit dem Jahr 2000 in Deutschland entweder einer Beschäftigung nachgegangen sind, sich arbeitsuchend gemeldet haben oder aus sonstigen Gründen mit der Bundesagentur für Arbeit in Kontakt waren (siehe Abbildung 5.2). Unter den PuMa-Teilnehmenden ist dieser Anteil mit 39 % am höchsten. Unter den anderen Zuwanderungskanälen sind es zwischen 14 % bei § 17a AufenthG und 28 % bei Personen, die über die Positivliste eingereist sind.

²⁰ Das sind Afghanistan, Albanien, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Nigeria, Pakistan, Russland, Serbien, Somalia, Syrien, Türkei (BAMF 2019).

Abbildung 5.2: Anteil der Personen mit Voraufenthalt in Deutschland gemäß IEB



Quelle: IEB-Daten, eigene Darstellung, Fallzahlen in Klammern

Dieser Bezug zu Deutschland spiegelt sich auch in den Beweggründen und Intentionen der PuMa-Teilnehmenden wider. Von den 18 befragten PuMa-Teilnehmenden gaben 15 an, dass sie schon länger in Deutschland arbeiten wollten. Fünf dieser 18 Personen können sich sogar kein anderes Land als Deutschland als Zielland vorstellen, zwölf gaben an, dass sie offen gegenüber anderen Zielländern seien und nennen diese namentlich. Im Mittel aller Befragten ist das Bild ein anderes. Lediglich 46 % der Befragten wollten schon länger in Deutschland arbeiten. Dabei können sich 44 % der Befragten zumindest auch ein anderes Zielland als Deutschland vorstellen, während 37 % nach eigenen Aussagen nur nach Deutschland wollen. Dies spricht dafür, dass viele der Teilnehmenden eine sehr bewusste Entscheidung im Hinblick auf ihr Zielland getroffen haben.

5.1.2 Soziodemografische Merkmale

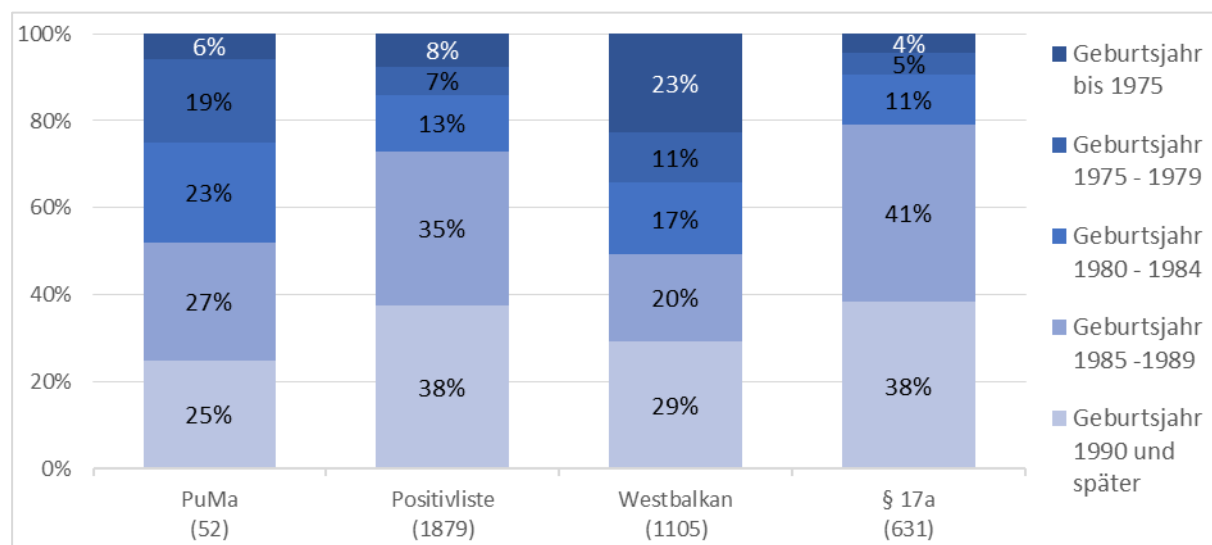
Die Darstellung der Geschlechterverteilung in Tabelle 5.1 zeigt, dass die PuMa-Teilnehmenden zu mehr als zwei Dritteln männlich sind. Dies ist noch weit stärker bei den Beschäftigten der Fall, die auf Grundlage der Westbalkan-Regelung in Deutschland tätig sind; hier liegt der Männeranteil bei 86 %. Über die Positivliste kommen hingegen mit 64 % mehr Frauen nach Deutschland und bei der Zuwanderung nach § 17a ist das Geschlechterverhältnis am ehesten ausgeglichen.

Tabelle 5.1: Geschlechterverteilung nach Steuerungsmechanismus der Zuwanderung

	PuMa	Westbalkan	Positivliste	§ 17a
weiblich	30%	14%	64%	56%
männlich	70%	86%	36%	44%
Fallzahl	50	1.105	1.879	631

Quelle: IEB-Daten, eigene Darstellung

Im Hinblick auf das Alter gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Befragten, wie Abbildung 5.3. zeigt. Unter den PuMa-Bewerberinnen und -Bewerbern ist nur jede sechste Person jünger als 30 Jahre, während etwa drei Viertel im mittleren Alter zwischen 30 und 45 Jahren sind. Über die Positivliste sind 38 % unter 30 Jahren und 55 % zwischen 30 und 45 Jahre alt. Über die Westbalkan-Regelung kommen besonders wenige im mittleren Alter zwischen 30 und 45 Jahren (530/1.105 Personen; 48 %), während im Mittel die jüngsten Fachkräfte im Rahmen von § 17a AufenthG zuwandern – 38 % sind unter 30 und nur 4 % (27 von 631) über 45.

Abbildung 5.3: Alter der Migrierenden nach Zuwanderungskanal

Quelle: IEB-Daten, eigene Darstellung; Fallzahlen in Klammern

Auch die familiäre Lebenssituation der PuMa-Befragten ist vielfältig. Die Hälfte ist verheiratet, weitere zwei Befragte leben in Deutschland in einer festen Partnerschaft mit einem Partner oder einer Partnerin. Diese Verteilung ist in sehr ähnlicher Form auch bei den Befragten über die anderen Zugangswege vorhanden. Lediglich bei § 17a-Befragten ist der Anteil der Ledigen höher (46 %).

Unter den PuMa-Befragten hat jede bzw. jeder Dritte bereits Kinder – unter allen Befragten insgesamt haben 41 % Kinder, wobei nur in 8 % der Fälle die Befragten mehr

als zwei Kinder haben. Unter den Westbalkan-Befragten ist der Anteil der Arbeitskräfte mit Kindern mit 55 % etwas höher, während deutlich weniger Zugewanderte im Rahmen von § 17a Kinder haben (23 %), was sich zum Teil durch die Altersunterschiede zwischen den Steuerungsmechanismen erklären lässt.

Kennzeichnend für die PuMa-Befragten ist ferner ihre Erwerbssituation im Herkunftsland. Durchweg geben die Befragten an erwerbstätig (gewesen) zu sein. Keine Person ist bzw. war unmittelbar vor der Zuwanderung arbeitslos. Nur zwei Personen arbeiteten nicht in Vollzeit, also weniger als 40 Stunden in der Woche. Folglich suchten die Befragten aus einer Erwerbstätigkeit heraus in Deutschland Arbeit. Bei den anderen Migrationskanälen ist dies sehr ähnlich, wobei hier in etwa 8 % noch in Ausbildung war. Im Fall der Positivliste und der Westbalkan-Regelung sind 8 % aus Arbeitslosigkeit heraus zugewandert. Die meisten Befragten haben eine langjährige Berufserfahrung; nur 25 % aller Befragten waren weniger als vier Jahre erwerbstätig gewesen. Die Variation über die Steuerungsmechanismen der Zuwanderung ist gering. Auf Basis von § 17a AufenthG Zugewanderte haben im Mittel zwei Jahre weniger Berufserfahrung im Vergleich zu allen befragten Migranten (acht Jahre vs. sechs Jahre).

Insgesamt lassen das Alter und besonders die Erwerbssituation darauf schließen, dass die (über PuMa, Positivliste und § 17a) zugewanderte Gruppe der Befragten tendenziell eine Positivselektion gegenüber der Durchschnittsbevölkerung aus den Herkunftsländern darstellt, die in Deutschland gut in Arbeit zu integrieren ist. Die Häufigkeit von europäischen oder angrenzenden Herkunftsländern und der Bezug zu Deutschland deuten darauf hin, dass sich auch die soziale Integration eher günstig gestalten könnte.

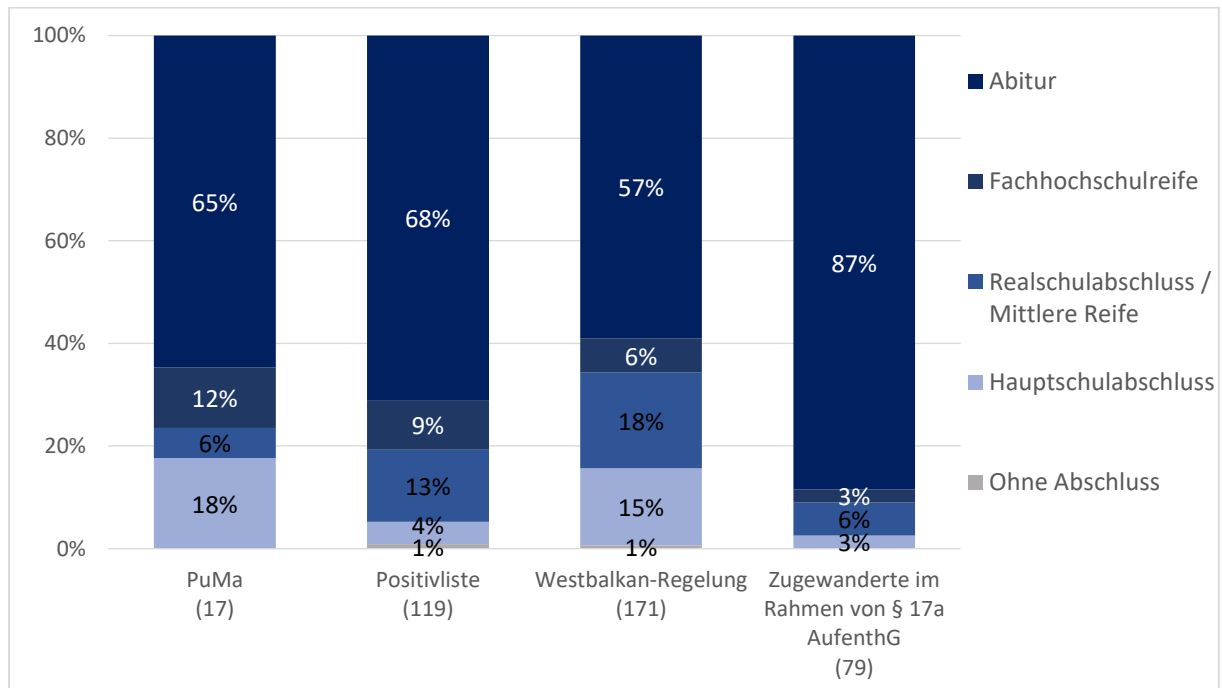
Im Vergleich zu den anderen hier dargestellten Migrationskanälen stechen die PuMa-Befragten durch ihre sozioökonomischen Merkmale (Lebenssituation und Werdegang) nicht signifikant hervor. Versucht man die Merkmale zusammenzufassen, so könnte man die These aufstellen, dass § 17a die jüngsten Fachkräfte anzieht, das Modellprojekt PuMa vorwiegend für Menschen aus den Anrainerstaaten der EU attraktiv ist. Über die Positivliste kommen insbesondere Frauen nach Deutschland, während es bei der Westbalkan-Regelung ein deutliches Übergewicht bei den Männern gibt. PuMa-Befragte sind im Alter heterogener als Zuwanderende via Positivliste und im Rahmen von § 17a. Außerdem sind PuMa Befragte in ihrem Herkunftsland nicht arbeitslos gewesen; dies ist beispielsweise bei der Westbalkan-Regelung häufiger anzutreffen.

5.1.3 Bildungsvoraussetzungen

Die meisten Befragten weisen einen relativ hohen Bildungsabschluss auf. Drei Viertel von ihnen haben nach eigenen Angaben die Fachhochschulreife oder Abitur (ISCED

Level 3). Unter den Zugewanderten im Rahmen von § 17a haben diesen Abschluss sogar 9 von 10 Befragten, während unter den Befragten der Westbalkan-Regelung immerhin 63 % mindestens die Fachhochschulreife (die Sekundarstufe II) erreicht haben. Hier gilt es jedoch zu beachten, dass nach der Selektivitätsanalyse eher solche Teilnehmer zu Interviews bereit sind, die ein höheres Bildungsniveau aufweisen. Es kommt daher zu einer Überschätzung des mittleren Bildungsniveaus.²¹

Abbildung 5.4: Schulabschluss der ausländischen Fachkräfte



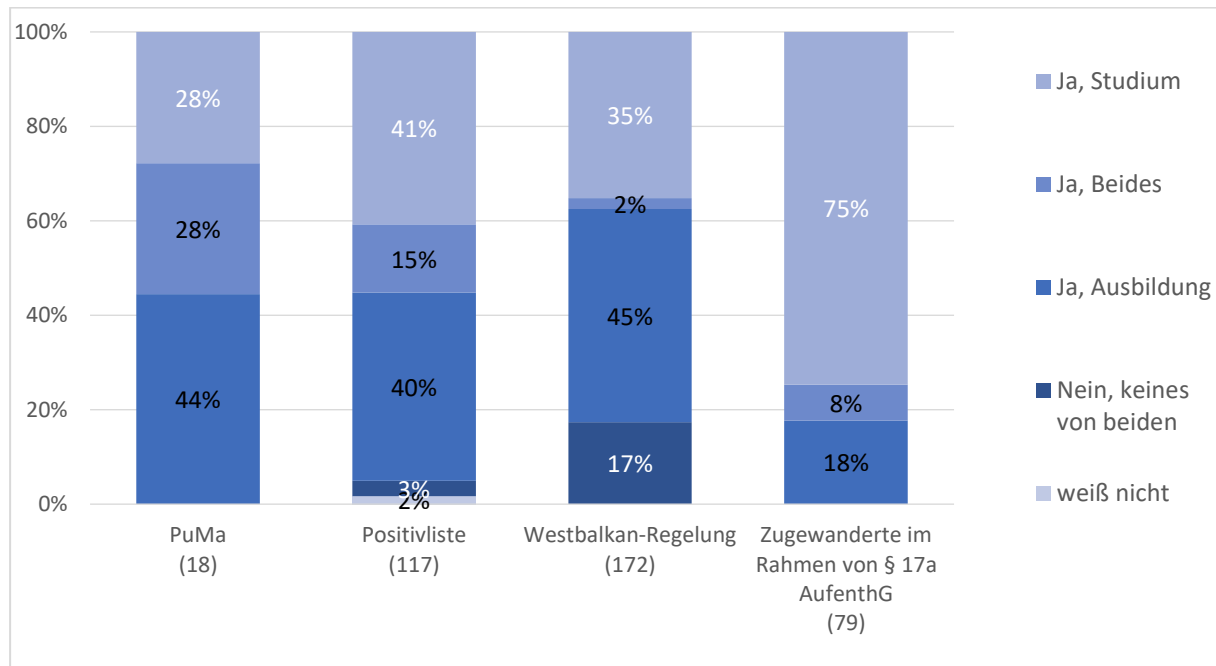
Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung, Fallzahlen in Klammern

Eine abgeschlossene Berufsausbildung haben 13 der 18 PuMa-Befragten, zehn der 18 Befragten können einen Hochschulabschluss vorweisen, wobei fünf davon zusätzlich eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Vergleicht man dies mit den anderen Zugangswegen so fallen drei Dinge auf. Erstens sind die Positivliste-Befragten ähnlich gut ausgebildet und haben relativ häufig eine Ausbildung und ein Studium (14 %). Zweitens befinden sich unter den Befragten, die aufgrund der Westbalkan-Regelung eingereist sind, häufiger Menschen, die nur eine Ausbildung haben (45 %). Und drittens finden sich die meisten Arbeitskräfte, die ausschließlich einen Hochschulabschluss haben, unter den Zugewanderten nach § 17a-AufenthG (75 %).

²¹ Auch in den Integrierten Erwerbsbiografien finden sich Angaben zum Bildungsstand, wobei diese allerdings relativ viele Lücken aufweisen. Daher werden hier trotz der Selektionsproblematik die Ergebnisse der Befragung zugrunde gelegt.

Aus Perspektive der Integration der Arbeitskräfte ist der relativ hohe Bildungsstand begrüßenswert, da man bei einem hohen Bildungsgrad auch von einer leichteren Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft ausgehen kann. Die PuMa-Teilnehmenden sind am ehesten vergleichbar mit den Befragten der Positivliste, während Personen via Westbalkan-Regelung schlechter und jene via § 17a besser ausgebildet sind.

Abbildung 5.5: Zuwandernde mit berufsqualifizierendem Abschluss



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung, Fallzahlen in Klammern

5.1.4 Berufliche Qualifikationen

Um zu ermitteln, welche Ausbildung die Befragten in ihren Heimatländern absolviert haben und ob sie dieser Ausbildung entsprechend in ihrem Heimatland auch beruflich tätig gewesen sind, wurden die an der CATI-Befragung Teilnehmenden diesbezüglich um Angaben gebeten. Darüber hinaus wurde gefragt, in welchen Berufen sie in Deutschland tätig sind und ob sie in Deutschland einem ähnlichen oder auch dem gleichen Beruf wie dem Ausbildungsberuf nachgehen. Die offenen Nennungen der Befragten zu ihren Ausbildungsberufen wurden der Klassifikation der Berufe der Bundesagentur für Arbeit zugeordnet.²²

²² Aufgrund der Tatsache, dass offene Antworten teilweise nicht beantwortet wurden und die Äußerungen nicht immer einer eindeutigen beruflichen Position zugeordnet werden können, muss auf eine Unterscheidung nach dem Anforderungsniveau (Fachkräfte- oder Helferniveau) verzichtet werden. Auch können die Ergebnisse nicht kausal interpretiert werden, sondern zeigen lediglich Tendenzen auf. Daher wird hier auch auf eine quantitative Darstellung der Auswertung der offenen Nennungen verzichtet.

Wenngleich für einen erheblichen Teil der Befragten keine Antworten vorliegen, so ergeben sich dennoch Indizien für Unterschiede nach dem Steuerungsmechanismus. Eine Übersicht über die Verteilung der genannten Berufe findet sich im Anhang A.5.1. Beim Zugang über die Westbalkan-Regelung zeigt sich, dass ein Teil der Zugewanderten in Deutschland den gleichen Beruf wie im Herkunftsland ausübt, wenngleich die im Heimatland ausgeübten Berufe nicht notwendigerweise auch den erlernten Berufen entsprechen. Mithin werden die Erfahrungen dieser Berufe genutzt, um in Deutschland zu arbeiten, wenngleich hierfür nicht stets eine entsprechende berufliche Ausbildung absolviert wurde.

Beim Zugang über PuMa zeigt sich, dass Teilnehmende in den Herkunftsländern in anderen Berufen gearbeitet haben, als es ihren fachlichen Qualifikationen entspricht, aber in Deutschland wiederum einen Beruf ausüben, welcher auf einer entsprechenden fachlichen Ausbildung beruht. Den Zugang über die Positivliste nutzen insbesondere Personengruppen, die sowohl in ihrem Heimatland als auch in Deutschland einen fachlich adäquaten Beruf ausgeübt haben bzw. ausüben. Die Positivliste wird vor allem von solchen Personen genutzt, die in der Branche Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung tätig sind und damit im Wesentlichen auch in derjenigen Branche arbeiten, in der sie auch schon im Heimatland tätig waren. Ein Teil der Befragten hatte auch eine Ausbildung in der Branche „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“ und übt in Deutschland einen Beruf aus, der dieser Qualifikation entspricht.

Noch deutlicher tritt eine Konzentration auf Gesundheitsberufe beim Zugang über den § 17a AufenthG zutage, der zum Zweck der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme erteilt wird, die zur Erlangung einer Anerkennung erforderlich ist. Ein Zugang über den § 17a AufenthG wird zumeist von Personen gewählt, die in den Branchen Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung tätig sind. Hier entspricht die fachliche Qualifikation im Herkunftsland der Qualifikation und Tätigkeit in Deutschland. Ausgeübte Berufe in diesem Bereich sind vor allem Apothekerinnen und Apotheker, Ärztinnen und Ärzte oder auch Krankenpflegerinnen und Krankenpfleger aber auch vereinzelt Erzieherinnen und Erzieher und Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten.

Die Westbalkan-Regelung ist hinsichtlich der Berufe differenzierter und vielschichtiger. So sind über diesen Weg vor allem Personen zugewandert, die in ihren Heimatländern in einfachen oder Helfer-tätigkeiten beschäftigt waren. Diese sind insbesondere im Bereich der Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung anzutreffen. Auch arbeiten viele der Befragten in der Baubranche oder in der Logistik. Letztere sind beispielsweise Personen, die in ihren Heimatländern als Lkw-Fahrer oder Busfahrer tätig waren und diesem Beruf auch in Deutschland nachgehen. Im Rahmen von PuMa und über die Westbalkan-Regelung finden viele ihre Beschäftigung in Tätigkeiten des Dienstleistungssektors, darunter fallen Fahrer, Zusteller, Kellner,

Hotelfachkräfte, Reinigungskräfte, Sicherheitskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kundenservice und in der Verwaltung.

5.1.5 Ausgeübte Tätigkeiten

In der CATI-Betriebsbefragung wurde erhoben, auf welchen Tätigkeitsstufen die ausländischen Arbeitskräfte tätig sind. Hierbei wird im Folgenden die gesamte Migration aus Drittstaaten zusammengefasst (einschließlich Blaue Karte EU) und der Migration aus den EU-Mitgliedstaaten sowie der Flüchtlingsmigration gegenübergestellt. Zwischen der Zuwanderung aus EU- und Nicht-EU-Staaten gibt es nur relativ geringe Unterschiede (siehe Tabelle 5.2). Ein deutlicher Unterschied in den ausgeübten Tätigkeiten zeigt sich vor allem gegenüber Geflüchteten, welche zu 75 % einfache Tätigkeiten ausüben. Unter den anderen Zuwandernden sind dies nur 42 %. Innerhalb der Zuwanderung aus Drittstaaten übt nur jede oder jeder Siebte, der oder die auf Grundlage der Positivliste oder auf Grundlage von § 17a AufenthG nach Deutschland gekommen ist, eine einfache Tätigkeit aus. Bei den Zugewanderten auf Basis der Westbalkan-Regelung ist immerhin noch jeder oder jede Zweite in einer Beschäftigung, die eine Berufsausbildung erfordert. Über die PuMa-Teilnehmenden sind aufgrund der Fallzahlen keine Aussagen möglich.

Tabelle 5.2: Qualifikationsanforderung der Tätigkeiten

	Zuwandernde aus EU-Länder	Zuwandernde aus Nicht-EU- Länder	Geflüchtete
Einfache Tätigkeiten	39%	47%	75%
Tätigkeiten, die Berufsausbildung erfordern	52%	42%	18%
Tätigkeiten, die Hochschulabschluss erfordern	8%	10%	5%
weiß nicht	1%	1%	2%
keine Angabe	1%	1%	1%
Anzahl der Betriebe	398	316	245

Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Tabelle

5.2 Erfüllung der PuMa-Kriterien

Die Deutschkenntnisse sind ein zentrales Element der Zugangssteuerung im PuMa-Modellprojekt. Ähnlich wie beim Kriterium Bezug zu Deutschland haben die meisten PuMa-Befragten auch sehr gute Deutschkenntnisse: 14 von 18 Personen geben an,

Deutsch mindestens auf dem Niveau B2²³ oder höher zu beherrschen. Damit sollte für die Mehrheit der Befragten nicht nur eine fließende Konversation möglich sein, sondern sie erreichen auch die notwendigen 100 Punkte, wenn sie einen Nachweis dafür erbringen können. Ihre Deutschkenntnisse haben die Befragten in 16 von 18 Fällen in der Schule oder in Sprachkursen erworben, wobei 11 der 18 bereits seit mehr als drei Jahren Deutsch lernten. Nur zwei Personen lernten Deutsch erst im Zielland. Bei diesen und allen folgenden Ergebnissen, die auf der CATI-Befragung beruhen, ist wieder zu bedenken, dass die Stichprobe systematisch zugunsten höherer Qualifikationen und Voraufenthaltens in Deutschland selektiert ist. Das bedeutet, dass die Ergebnisse einen oberen Grenzwert für die wahre Verteilung der Deutschkenntnisse darstellen.

Die Option des Zugangs über PuMa weckte für vier der 18 Befragten den Anreiz, in den Erwerb von Deutschkenntnissen zu investieren, um die Voraussetzungen zu erfüllen. Drei von ihnen haben dafür ein Sprachkurs besucht, zwei davon in Deutschland. Für etliche der PuMa-Befragten scheint sich allerdings ein Sprachkurs im Hinblick auf die Erfüllung der PuMa-Kriterien zu erübrigen, da ihr Sprachniveau ohnehin hoch ist. Zum Befragungszeitpunkt besuchte keine bzw. keiner einen Sprachkurs in Deutschland. Alle Befragten gaben an, mindestens zwei Fremdsprachen zu beherrschen, davon 8 Englisch auf B2-Niveau oder höher, was ungefähr dem Sprachniveau nach dem Abitur entspricht. Dafür werden zusätzliche Punkte vergeben, wodurch geringere Deutschkenntnisse als B2 kompensiert werden können. Das ist insofern hilfreich, da Deutsch den meisten Fällen nicht die erste Fremdsprache für die PuMa-Fachkräfte sein dürfte.

Vergleicht man dieses Kernkriterium im PuMa-Prozess mit den anderen Zuwanderungskanälen, zeigt sich, dass auch die meisten Befragten der Positivliste (80 %) und der nach § 17a AufenthG Zugewanderten (95 %) Deutsch auf einem konversations-sicheren Niveau (B2 oder besser) beherrschen. Anders sieht die Situation bei Zugewanderten auf Grundlage der Westbalkan-Regelung aus. Nur etwas mehr als ein Drittel kann sich problemlos auf Deutsch verständigen (38 % mit Niveau B2 oder besser), weitere 24 % der Befragten haben immerhin Sprachniveau B1, 21 % haben lediglich Grundkenntnisse (A1 oder A2).

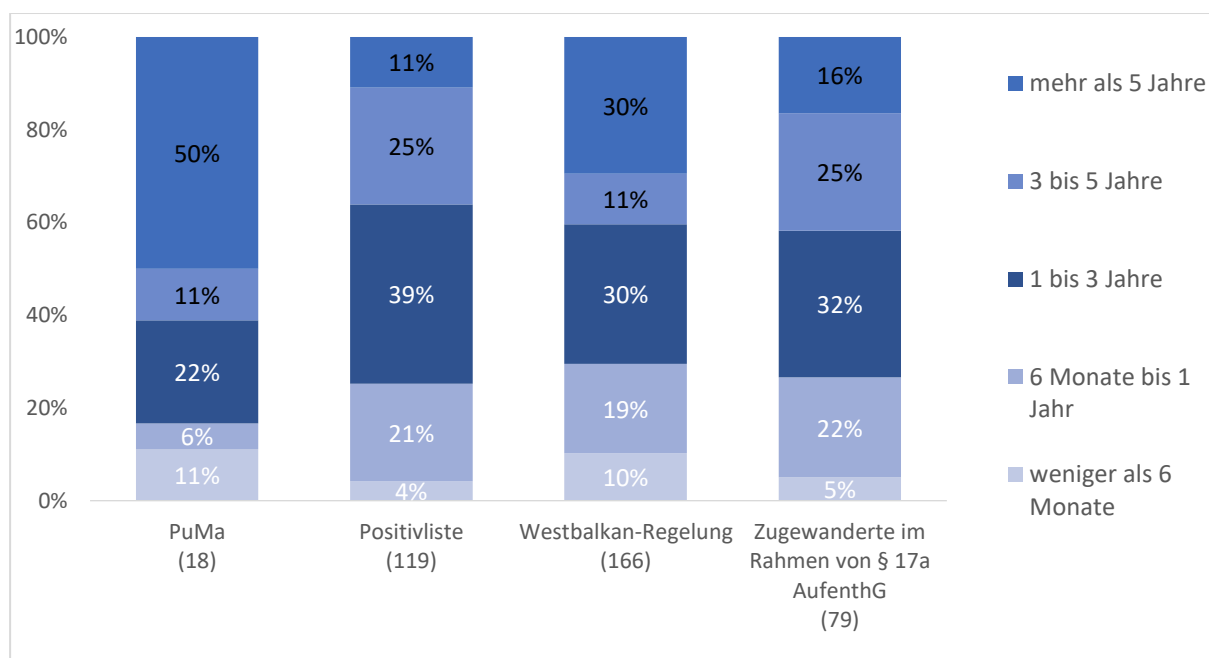
Auch bei der Frage, wo die Befragten Deutsch gelernt haben, gibt es Unterschiede zwischen den Gruppen: Während mehr als die Hälfte (61 %) der Zugewanderten über die Positivliste Deutsch in Deutschland gelernt hat, trifft dies bei der Westbalkan-Regelung nur für gut ein Viertel der Befragten zu (27 %). Über 80 % der Positivliste- und § 17a-Befragten besuchten zudem einen Sprachkurs, zum Teil in Deutschland (87 % der Positivliste-Befragte bzw. 91 % der § 17a-Befragten) oder auch schon in

²³ Spracheinstufung nach gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Die Stufen gehen von Anfängerniveau A1 bis Muttersprachler-Niveau C2 in den Stufen A1, A2, B1, B2, C1, C2.

ihrem Herkunftsland. Auch im Rahmen von § 17a kann ein Sprachkurs für die Erlangung der Anerkennung erforderlich sein – dies war bei 30 % dieser Personen der Fall; weitere 58 % der § 17a-Befragten besuchten freiwillig einen Sprachkurs, nur 11 % besuchte keinen.

Abbildung 5.6 zeigt den Zeitraum, seitdem die Befragten Deutsch lernen. Hier fällt auf, dass die Befragten der Westbalkan-Regelung zu einem höheren Anteil schon länger als fünf Jahre Deutsch lernen. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den PuMa-Befragten, wobei deren Sprachniveau deutlich höher ist. Von den über die Positivliste und den § 17a Zugewanderten lernt die Mehrheit der Befragten erst seit weniger als 3 Jahren Deutsch, wobei die größte Teilgruppe jene ist, die dies seit einem bis drei Jahren tut.

Abbildung 5.6: Zeitraum seit Beginn des deutschen Spracherwerbs



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung, Fallzahlen in Klammern

Blickt man auch auf die weiteren Sprachkenntnisse, insbesondere Englisch, zeigt sich, dass 52 % aller Befragten Englisch auf einem Niveau von mindestens B1 beherrschen. Dies ist auch das Niveau, ab dem ein PuMa-Bewerber oder eine –Bewerberin 25 Punkte im Rahmen der Kriterien zur Integrationsfähigkeit erhält, insofern ein Nachweis dafür erbracht werden kann. Der Anteil der auf diesem Niveau Englischsprechenden variiert zwischen 45 % unter den Befragten der Westbalkan-Regelung und 70 % unter den § 17a-Befragten.

Lediglich 6 % der Zugewanderten sprechen Französisch auf einem konversationssicheren Niveau von mindestens B1; besonders selten ist dies der Fall bei Migranten via Positivliste oder via Westbalkan-Regelung, was sich auch mit der unterschiedlichen Zusammensetzung der Herkunftsländer in den jeweiligen Gruppen erklären

lässt. Während in der MENA-Region Französisch noch eine gewisse Verbreitung aufgrund der Kolonialgeschichte findet, ist dies auf dem Westbalkan oder in Vorderasien deutlich weniger der Fall.

Da im Rahmen von PuMa die Deutschkenntnisse eine entscheidende Rolle spielen, gilt es nun herauszufinden, wie viele der Befragten aus den anderen Gruppen die PuMa-Kriterien erfüllen würden. Daher wurde anhand der Antworten im CATI-Personenfragebogen für jede Person eine hypothetische PuMa-Punktzahl ermittelt (siehe Tabelle 5.3).²⁴

Tabelle 5.3: Hypothetische Punktzahl

	PuMa	Positivliste	Westbalkan	17a	Σ
Befragte mit ≥ 100 Punkte	16 (89 %)	104 (87 %)	87 (51 %)	75 (95 %)	282 (73 %)
Befragte mit < 100 Punkte*	2 (11 %)	15 (12 %)	85 (49 %)	4 (5 %)	106 (27 %)
Fallzahl	18 (100 %)	119 (100 %)	172 (100 %)	79 (100 %)	388 (100 %)
Mittelwert	126 Punkte	125 Punkte	95 Punkte	131 Punkte	113 Punkte
Standardabweichung	43 Punkte	39 Punkte	54 Punkte	33 Punkte	48 Punkte
10. Perzentil	50 Punkte	75 Punkte	25 Punkte	100 Punkte	50 Punkte
25. Perzentil	100 Punkte	100 Punkte	50 Punkte	125 Punkte	100 Punkte
50. Perzentil (Median)	125 Punkte	125 Punkte	100 Punkte	125 Punkte	125 Punkte

* Nicht die Mindestanforderung an Deutschkenntnissen (A2) erreicht oder weniger als 100 Punkte

Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung

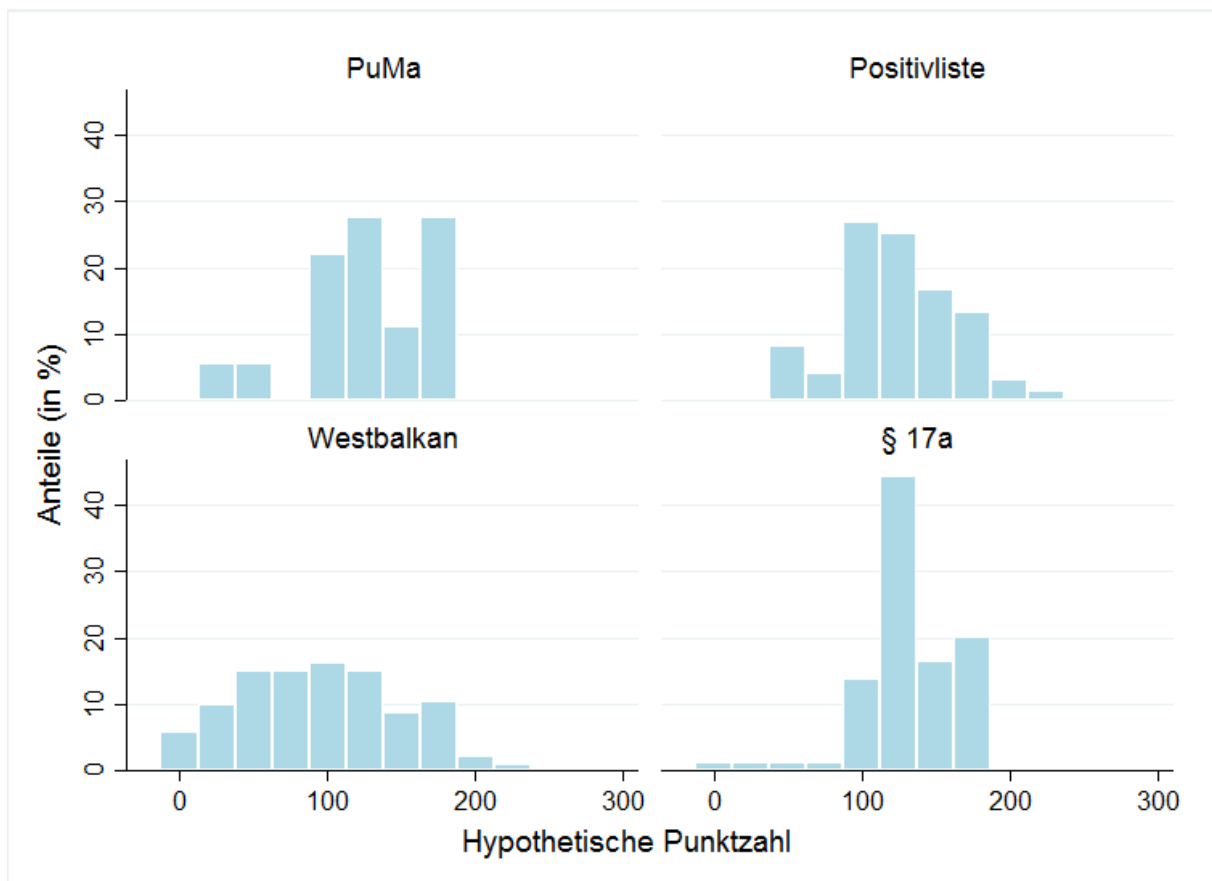
Bei der Bestimmung der PuMa-Punktzahl spielen neben den Sprachkenntnissen in Deutsch, Englisch und Französisch außerdem die Verwandtschaft (bis 2. Grades), Voraufenthalte in Deutschland und/oder der Europäischen Union eine Rolle.²⁵ 73 % aller Befragten erfüllen die PuMa-Kriterien, d. h. sie sprechen mindestens Deutsch auf dem Niveau A2 und erreichen die notwendigen 100 Punkte. Dieser Anteil unterscheidet sich nur geringfügig nach dem Steuerungsmechanismus. Einzig bei der Westbalkan-Regelung erfüllen nur 51 % der Befragten die PuMa-Punkte Kriterien und damit deutlich weniger als in den anderen Gruppen. Vor allem lässt sich dies mit

²⁴ Subjektive Aussagen können selbstverständlich von amtlich ausgewiesenen Daten abweichen. Dies führt in der Regel zu einer Überschätzung der hypothetischen Punktzahl gegenüber den tatsächlichen Punkten. Innerhalb der hypothetischen Punktzahl herrscht nichtsdestotrotz Vergleichbarkeit, da natürlich auch für die PuMa-Befragten die hypothetische Punktzahl zum Vergleich herangezogen wird. Das heißt, solange alle Befragten im Mittel im gleichen Maße Fehleinschätzungen treffen, sind die Ergebnisse vergleichbar.

²⁵ Deutschkenntnisse A2 = 25 Punkte, B1 = 50 Punkte, B2/C1/C2 = 100 Punkte; Englisch / Französisch mindestens B1 = 25 Punkte; Verwandtschaft (bis 2. Grades), daueraufenthaltsberechtigt, wohnhaft in Baden-Württemberg = 50 Punkte; Voraufenthalt in Deutschland mindestens 1 Jahr = 50 Punkte; Erwerbs- /Bildungsaufenthalt EU, mindestens 6 Monate = 25 Punkte.

den teils ungenügenden Deutschkenntnissen erklären, worüber bereits berichtet wurde, da dies die wichtigste Punkte-Komponente ist. Im Mittel aller Befragten werden 113 Punkte erreicht, bei einer Standardabweichung von 48 Punkten. Eine geringere Standardabweichung bei einem sogar höheren Mittelwert ist bei der Positivliste und den § 17a-Befragten beobachtbar. Innerhalb dieser Gruppen herrscht also eine geringere Variation der Punktzahl. Das Gegenteil ist bei der Westbalkan-Regelung der Fall. Der Mittelwert liegt hier mit 95 Punkten deutlich unter dem Mittelwert der anderen Gruppen, zudem ist eine höhere Standardabweichung von 54 Punkten beobachtbar. Das heißt, diese Gruppe ist deutlich heterogener in Bezug auf die erreichte hypothetische Punktzahl und es gibt mehr Ausreißer – nach oben wie nach unten. Dies ist auch anhand der Histogramme deutlich erkennbar (siehe Abbildung 5.7).

Abbildung 5.7: Histogramm der hypothetischen Punktzahl



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Darstellung

Analysiert man, welche Kriterien des Punktemodells für die ausländischen Arbeitskräfte ausschlaggebend sind, um (nicht) die Mindestanforderungen zu erfüllen, zeigt sich, dass unter jenen 388 Befragten, die die hypothetische PuMa-Punktzahl erreichen, in 241 Fällen allein die Deutschkenntnisse genügen. In 147 Fällen sind

weitere Merkmale von Relevanz, in 34 davon spielte die Verwandtschaft für die Erfüllung der Punktzahl eine entscheidende Rolle. Insgesamt erreichen 106 Befragte die hypothetische Punktzahl von 100 Punkten nicht, allein 58 Personen davon sprechen kein Deutsch oder nur auf A1-Niveau. Weitere 48 Befragte sprechen zwar Deutsch auf B1 oder A2-Niveau (50 bzw. 25 Punkte), können dies aber nicht mehr über mindestens zwei weitere Kriterien ausgleichen. Von den 106 Befragten, die an der PuMa-Punktzahl gescheitert wären, sind alleine 85 über die Westbalkan-Regelung migriert, zwei sind PuMa-Interessenten, 14 sind über die Positivliste eingereist und vier sind über die Regelung im Rahmen von § 17a nach Deutschland gekommen.

Betrachtet man ausschließlich die PuMa-Befragten, so erreichen 12 von 18 Personen eine hypothetische Punktzahl von 125 oder mehr. Für drei Viertel der PuMa-Befragten reichen also allein die Deutschkenntnisse aus, um 100 Punkte zu erreichen. Zwei weitere Befragte erreichen die Zielmarke mit Deutschkenntnissen auf B1 Niveau und Voraufenthalt in Deutschland. Nur für sechs der insgesamt 388 Befragten sind die Englisch- oder Französischkenntnisse ausschlaggebend. Die meisten Bewerberinnen bzw. Bewerber scheitern mithin an den Deutschkenntnissen, die zum einen den größten Anteil an den zu erreichenden Punkten ausmachen und zum anderen auch erst ab einem relativ hohen Niveau vergeben werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die meisten Befragten einen biografischen Bezug zu Deutschland und gute Deutschkenntnisse vorweisen können. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die meisten Befragten gemäß Selbstauskunft die 100 Punkte nach den PuMa-Kriterien teilweise deutlich überschreiten. Lediglich über die Westbalkan-Regelung ist die Variation der hypothetischen Punktzahl unter den Befragten höher. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass im Rahmen dieser Regelung keine Deutschkenntnisse nachgewiesen werden müssen.²⁶

.

²⁶ In begründeten Einzelfällen kann auch bei der Westbalkan-Regelung für die Visumerteilung die Deutschkenntnisse im Rahmen der Plausibilität geprüft werden (vgl. Auswärtiges Amt 2019, „Erleichterter Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten“, S. 8).

6. Bewertung von PuMa durch die beteiligten Akteure

In diesem Kapitel wird dargestellt, wie die beteiligten Akteure – Teilnehmende bzw. ausländische Fachkräfte, Arbeitgeber sowie die an der Konzeption und Umsetzung beteiligten Akteure – die Erfahrungen mit dem Modellprojekt PuMa bewerten. Bewertungen werden zunächst für die Kernelemente von PuMa dargestellt, die Kriterien zur Integrationsfähigkeit sowie die sonstigen Voraussetzungen.

Die Darstellung beruht in diesem Kapitel auf allen Befragungen, die im Rahmen des Projekts durchgeführt wurden, also sowohl den qualitativen Fallstudien und Expertenbefragungen als auch den standardisierten CATI-Befragungen.

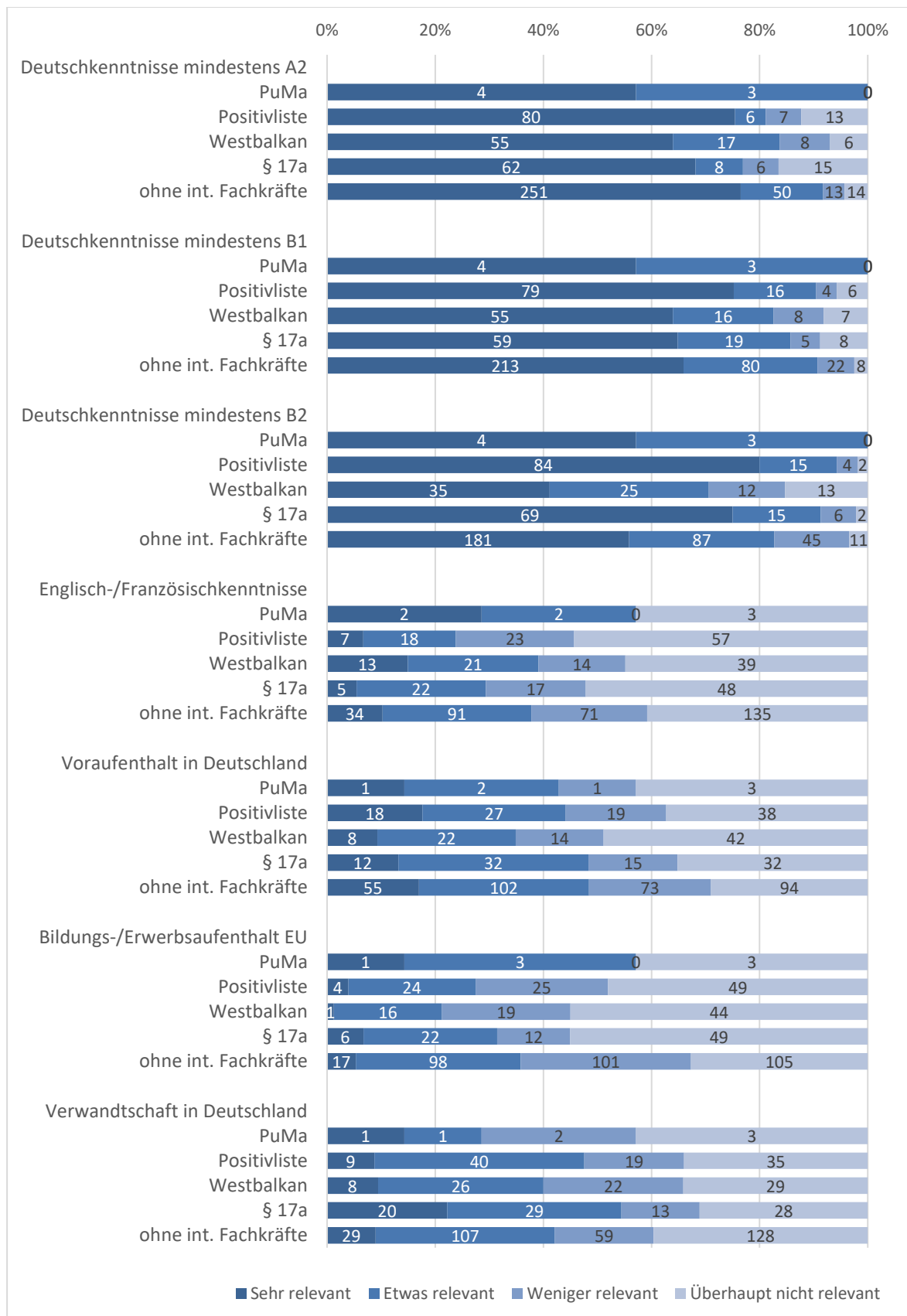
6.1 Bewertung der PuMa-Kriterien

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, wie die Akteure und Teilnehmenden das Modellprojekt und seine spezifischen Elemente bewerten. Dies betrifft einerseits die an die Zuwanderung im Modellprojekt angelegten Kriterien zur Integrationsfähigkeit als auch die durch gesetzliche Vorgaben gegebenen Regeln, insbesondere die Anerkennung der beruflichen Qualifikation.

Aus Sicht der Befragten, insbesondere der Arbeitgeber, ist das Kriterium Deutschkenntnisse eine zentrale Voraussetzung für die Zuwanderung, da Deutschkenntnisse allgemein als wesentlich für die Beschäftigungsfähigkeit von zugewanderten Fachkräften betrachtet werden. Abbildung 6.1: zeigt die Ergebnisse der standardisierten Befragung der Betriebe, wobei allerdings nur sieben Betriebe PuMa-Teilnehmende eingestellt hatten. Dabei zeigt sich, dass das Kriterium „Deutschkenntnisse mindestens auf dem Niveau B2“ eine hohe Zustimmung findet. Insbesondere Arbeitgeber, die Fachkräfte der Positivliste oder nach § 17a AufenthG beschäftigen, halten dieses Kriterium für die Integration für sehr relevant. Im Vergleich dazu fallen die anderen Kriterien hinsichtlich ihrer Bedeutung erheblich ab.

Aus den Aussagen der qualitativen Befragungen ergibt sich, dass Deutschkenntnisse für die Kommunikation mit Kunden und Kollegen sowie z. B. auch für das Verständnis von Arbeitssicherheitsvorschriften für erforderlich gehalten werden, wenngleich dies auch von den jeweiligen Branchen abhängig ist. Hier ist es nach Einschätzung mancher Arbeitgeber auch teilweise ausreichend, wenn es fachlich „passen“ würde. Auch ist die Sprache kein Hindernis, wenn es andere ausländische Beschäftigte aus den gleichen Herkunftsländern im Betrieb gibt. Zugleich wird von Arbeitgebern darauf hingewiesen, dass ohne Sprache eine langfristige Integration in die deutsche Gesellschaft nicht möglich ist, dennoch könnte während der Arbeitstätigkeit die deutsche Sprache erlernt werden.

Abbildung 6.1: Bewertung der Punkte-Kriterien durch die befragten Arbeitgeber



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung

Jedoch äußern die befragten Akteure auch Bedenken, ob das für die Zuwanderung a priori geforderte Niveau der Deutschkenntnisse nicht zu hoch sei. So sei in manchen Berufen die Ausübung einer Arbeit auch ohne Deutschkenntnisse möglich, etwa im Bereich Elektrotechnik oder IT, wo ohnehin sehr häufig Englisch gesprochen wird, oder in der Gastronomie exklusive der Tätigkeit im Service. Zudem wird auf die Erfahrung verwiesen, dass bereits in Deutschland erfolgreich arbeitende ausländische Fachkräfte oft nicht über das Niveau B1 hinauskommen. Des Weiteren dürfte die Forderung nach einem Nachweis von Deutschkenntnissen auf einem hohen Niveau die Zahl der potenziellen Fachkräfte, die nach Deutschland zuwandern, reduzieren. Nur wenige der an einer Zuwanderung nach Deutschland interessierten ausländischen Fachkräfte würden die geforderten Deutschkenntnisse besitzen oder könnten diese nachweisen. Dies hängt damit zusammen, dass Interessenten Sprachkurse und Nachweise im Vorfeld der eigentlichen Kriterienprüfung selbst finanzieren müssen. Befragte berichten, dass nach ihrer Erfahrung einige PuMa-Bewerberinnen bzw. -Bewerber die erforderlichen Deutschkenntnisse nicht nachweisen konnten und somit die erforderlichen 100 Punkte nicht erreichten, da Deutschkenntnisse den größten Beitrag zum Erreichen der 100 Punkte liefern.

In der Praxis wurde das Kriterium Deutschkenntnisse wegen der hohen Hürde, die dieses für Bewerber setzte, teils flexibel gehandhabt. Interviewpartner aus dem IPS berichten, dass PuMa-Bewerberinnen und -Bewerber, die eine gute berufliche Qualifizierung hatten, aber die 100 Punkte wegen geringer Deutschkenntnisse auf Niveau A1 oder A2 nicht erreichten, durch Mitarbeiter des Virtuellen Welcome Center (VWC) in eine Art „Warteschleife“ gesetzt worden sind. Diesen sei eine Frist gesetzt worden, um ihre Sprachkenntnisse zu verbessern, statt sie angesichts der ohnehin geringen Bewerberzahl abzulehnen.

Manche der befragten Akteure betonten, dass insbesondere Deutschkenntnisse sowie Nachweise der beruflichen Qualifikation als auch ein vorhandenes Arbeitsplatzangebot zentral sein sollten, während die Erfüllung weiterer Integrationskriterien kritisch bewertet wird. Insbesondere bedürfte es hinsichtlich der anderen Kriterien einer gewissen Flexibilität, um diese miteinander zu verknüpfen und ggf. gegenseitig zu ersetzen. Hier sei die Handhabung im Modellversuch zu inflexibel konzipiert worden. Während manche Deutschkenntnisse als grundlegende Voraussetzung setzen, argumentieren manche der befragten Akteure, dass auch das Kriterium Deutschkenntnisse flexibler gehandhabt werden könnte, insbesondere sollte dies dann gelten, wenn einem Unternehmen von sich aus angibt, dass ihm die Deutschkenntnisse nicht so wichtig seien, beispielsweise wenn der potenzielle Arbeitnehmer nur wenig Kontakt zu Kunden hat.

Das Kriterium, alternativ entsprechende Englisch- oder Französischkenntnisse nachzuweisen, wurden ansonsten von den befragten Akteuren nicht weiter thematisiert. Bildungs- oder Erwerbsaufenthalt in der EU und Voraufenthalt in Deutschland werden ebenfalls nicht thematisiert.

Das Kriterium Verwandtschaft in Baden-Württemberg wird von Befragten überwiegend als sinnvoll bewertet, jedoch der Rolle von Sprachkenntnissen nachgeordnet. Verwandtschaft könne dazu beitragen, dass ein Zuwanderer Anschluss in Deutschland finde, d. h. sich sozial integriere, und nicht zeitnah wieder ins Heimatland zurückkehre. Hier weisen befragte Arbeitgeber darauf hin, dass Verwandtschaft dazu beitragen kann, dass sich Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer in Deutschland wohlfühlen müssen und sich zugleich auch anpassen müssten, dies wird beispielsweise dann befördert, wenn Arbeitnehmer mit dem gleichen Hintergrund im jeweiligen Unternehmen tätig sind. Allerdings nehmen es die Arbeitgeber als „seltsam“ wahr, dass dieses Kriterium für eine Punktevergabe herangezogen wird. In diesem Kontext wird betont, dass Voraufenthalte in Deutschland nützlich sind, da hierdurch die Arbeitnehmer bereits wissen würden, wie es in Deutschland „laufe“ und welche Anforderungen an diese gestellt werden.

Ein Befragter äußert jedoch, dass man sich Verwandtschaft nicht aussuchen könne, sodass der Nachweis eines festen Ansprechpartners im Sinne eines Mentors oder „Paten“ im Unternehmen oder außerhalb als Alternative akzeptiert werden sollte. Ebenso äußert ein anderer Befragter, dass Verwandtschaft in Baden-Württemberg möglicherweise ein zu enges Kriterium sei und das Kriterium auch auf Verwandtschaft in anderen Bundesländern ausgeweitet werden sollte vor dem Hintergrund, dass auch ein Bildungsaufenthalt in der EU als Beitrag zu den 100 Punkten erlaubt werde.

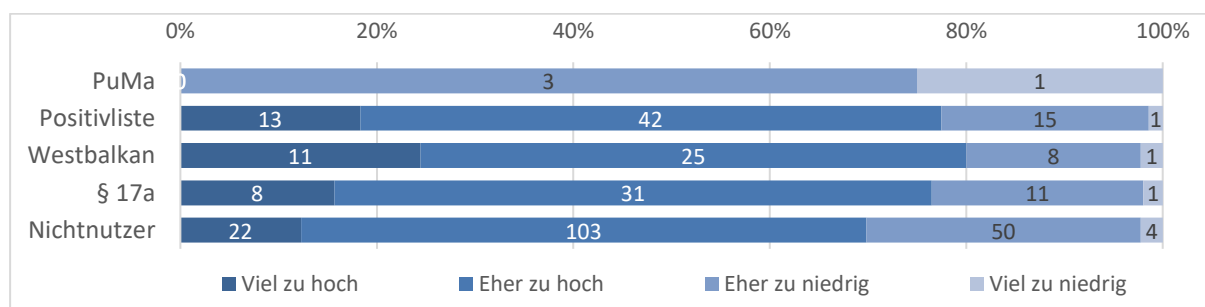
Wie sehen die Fachkräfte selbst die PuMa-Kriterien? Die Interviewten wurden gebeten, auf einer Skala einzuschätzen, wie wichtig die PuMa-Kriterien für ihre Integration in Deutschland sind („Haben Ihnen die folgenden Punkte beim Leben in Deutschland geholfen?“). Dabei zeigt sich, dass vor allem die deutschen Sprachkenntnisse als wichtig angesehen werden. Sechs von sieben Befragten, die diesen Fragenblock bearbeiteten, hielten dies für so wichtig, dass sie die maximale Punktzahl vergaben. Auch die Voraufenthalte in Deutschland wurden als wichtig eingeschätzt. Drei Personen vergaben positive Wertungen für Englisch- oder Französischkenntnisse. Bei den anderen Fragen ergaben sich nur wenige Nennungen, weil Kriterien wie Voraufenthalte in anderen EU-Ländern nur auf eine Minderheit der Befragten zutreffen. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass vor allem deutsche Sprachkenntnisse von den Befragten als hilfreich angesehen werden und damit als sinnvolle Kriterien für die Steuerung der Zuwanderung aus der Perspektive der Betroffenen gelten können.

6.2 Bewertung der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung

Hinsichtlich des Nachweises beruflicher Qualifikationen, der nach § 6 der BeschV vorausgesetzt wird, wird von manchen befragten Akteuren darauf hingewiesen, dass es hier einer Lockerung bedarf. So würde sich eine Fachkraft in der Praxis nicht ausschließlich durch eine vollwertige Anerkennung der beruflichen Qualifikation auszeichnen, sondern dies könne auch eine Person mit viel Erfahrung in einer entsprechenden Tätigkeit sein und daher sei auch die Begrifflichkeit „Fachkraft“ sehr unpräzise definiert. Bei Hochschulabschlüssen im nicht-reglementierten Bereich als Vergleichsfall würden im Allgemeinen auch nicht die konkreten Inhalte geprüft, sondern nur ob die Abschlüsse grundsätzlich vergleichbar zu deutschen Abschlüssen seien. Ähnliches sollte auch für beruflich qualifizierte Personen gelten. Insbesondere bei stark nachgefragten Berufen könnte beispielsweise daher auch nur ein Nachweis von Berufserfahrung ausreichend sein, sodass man nicht immer eine vollständige Anerkennung benötige, um damit in Deutschland tätig zu werden.²⁷ Insgesamt weist ein Teil der Befragten in diesem Kontext darauf hin, dass diese Kriterien eine Förderung der Zuwanderung über das Modellprojekt eher bremsen würden, weil einerseits die Kriterien zu streng seien, andererseits die Summe der Anforderungen zu hoch gewesen sei.

Die quantitative Befragung der Arbeitgeber zeigt, dass solche Bewertungen keine Einzelfälle sind. Ungefähr drei Viertel der Arbeitgeber halten die Anforderung, dass Abschlüssen anerkannt werden müssen, für „viel zu hoch“ oder „eher zu hoch“ (siehe Abbildung 6.2:).

Abbildung 6.2: Bewertung der Anerkennung beruflicher Abschlüsse als Voraussetzung



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung

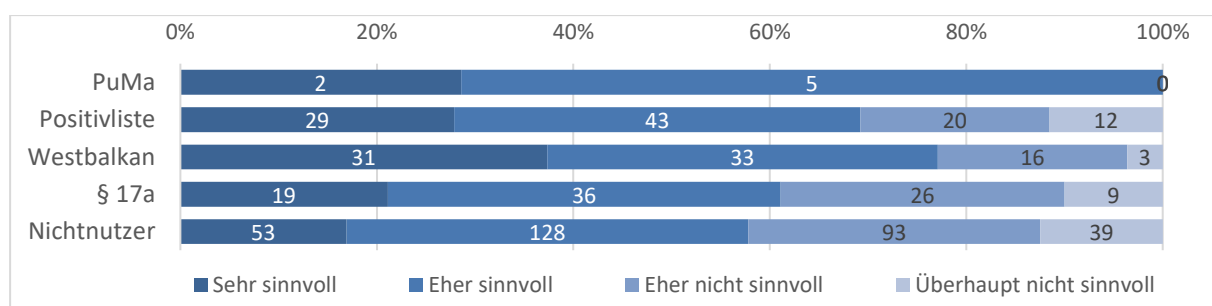
Grundsätzlich weisen manche Arbeitgeber darauf hin, dass sie bei ausländischen Fachkräften davon ausgehen würden, dass die Ausbildungen nicht vergleichbar sind

²⁷ Dieses Vorhaben ist jedoch aufgrund von § 6 BeschV nicht möglich, da dieser eine Zuwanderung nur bei einer vollständigen Anerkennung ermöglicht.

und daher immer auch die Bereitschaft zur Einarbeitung der Fachkräfte gegeben sein muss, wenn man ausländische Fachkräfte beschäftigt. Teilweise würden Berufe auch in den Herkunftsländern nur angelernt werden. Internationale Personalvermittler, die hauptsächlich im Bereich der Gesundheitsberufe tätig sind, verweisen darauf, dass in bestimmten Ländern Ausbildungen auch nach deutschen Standards durchgeführt werden, damit diese Auszubildenden später im Ausland arbeiten können. Dies würde die Zuwanderung zumindest bei Gesundheitsberufen vereinfachen. Zuletzt äußerten die Befragten sich dahingehend, dass für Arbeitgeber nicht zwangsläufig die Erfüllung spezifischer Kriterien relevant sei, sondern vielmehr müsse eine Sympathie gegeben sein, die sich letztlich nur über ein persönliches Kennenlernen oder Probearbeiten einstellen kann, wodurch erst die Grundlage für ein Arbeitsverhältnis geschaffen wird. Diesbezüglich wird auch darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Kriterien auch Flexibilität gezeigt werden muss, wenn beispielsweise Arbeitgeber auch Personen beschäftigen möchten die benötigt werden, aber nicht unbedingt den vollständigen Nachweis einer Berufsankennung erbringen können.

Neben der Anerkennung ist gemäß den Vorgaben des AufenthG für beruflich qualifizierte (im Unterschied zu Personen mit Hochschulabschluss²⁸) das Vorliegen eines Arbeitsplatzes in Deutschland Voraussetzung für die Zuwanderung. Abbildung 6.3: zeigt, dass diese Anforderung von den Arbeitgebern meistens für sinnvoll gehalten wird. Die Mehrheit spricht sich also eher gegen eine Potenzialzuwanderung aus, bei der sich Bewerberinnen und Bewerber zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen dürfen.

Abbildung 6.3: Bewertung des Stellenangebots als Voraussetzung



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung

²⁸ Ein Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche kann für bis zu 6 Monate erteilt werden.

6.3 Wechselwirkungen der verschiedenen Anforderungen

Von den Akteuren wird schließlich darauf hingewiesen, dass nicht einzelne Kriterien über die Nutzung und die Steuerungsfunktion des Modellprojekts entscheiden, sondern die Gesamtheit der Kriterien. Die befragten Expertinnen und Experten auf der übergeordneten Ebene sind sich dahingehend prinzipiell einig, dass Deutschkenntnisse, der Nachweis einer beruflichen Qualifikation sowie ein vorhandenes Arbeitsplatzangebot zentrale Zugangskriterien sein sollten. Von der Notwendigkeit der weiteren Integrationskriterien ist man dabei indes weniger überzeugt. Einigen von ihnen erscheint das Modellprojekt aufgrund der Vielfalt der Anforderungen als zu komplex. Wollte man an diesen weiteren Integrationskriterien festhalten, so bedürfte es einer gewissen Flexibilisierung. So wird zum einen für eine deutlich flexiblere Anwendung auch des Kriteriums Deutschkenntnisse plädiert. Zum anderen sollte mit Blick auf die sich aus dem Zuwanderungsrecht ergebende Anforderung einer beruflichen Anerkennung ebenfalls eine Lockerung möglich sein. So sollte eine fehlende berufliche Anerkennung durch andere Kriterien kompensiert werden können, wobei sich die Befragten darüber im Klaren sind, dass dies im Rahmen dieses Modellprojekts aufgrund der Rechtslage nicht realisierbar gewesen wäre. Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass sich nach Ansicht der Befragten die Summe der Anforderungen, die aufgrund rechtlicher Voraussetzungen und aufgrund der PuMa-Kriterien erfüllt werden müssen, in der Praxis als Bremse ausgewirkt hat.

6.4 Wechselwirkungen zwischen PuMa und anderen Steuerungsmodellen

Neben dem Modellprojekt PuMa gibt es eine Reihe weiterer Steuerungsansätze der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland, die in den vorangegangenen Kapiteln dieses Berichts PuMa gegenübergestellt wurden. Die Voraussetzungen dieser Regelungen für die Zuwanderung und Beschäftigungsaufnahme sind teilweise ähnlich wie im Modellprojekt PuMa. So muss im Fall der Westbalkan-Regelung und der Positivliste ein verbindliches Stellenangebot bei einem Arbeitgeber in Deutschland vorhanden sein. Im Fall der Positivliste muss die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung durch die zuständige Anerkennungsstelle nachgewiesen werden. Auch hier ist es möglich, zunächst mit einer Teilanerkennung nach Deutschland zuzuwandern (§ 17a AufenthG). Der Zugangsweg der Westbalkan-Regelung steht dagegen auch für Tätigkeiten offen, die keine berufliche Qualifizierung erfordern.

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Modellprojekt PuMa und den beiden genannten Steuerungsansätzen besteht in den Kriterien zur Integrationsfähigkeit und dem Bewerberpool der Fachkräfte, die diese Kriterien erfüllen.

Ein Vergleich der Regelungen zeigt zunächst, dass das Modellprojekt PuMa ausdrücklich nicht für Beschäftigungsverhältnisse in den Berufen der Positivliste vorgesehen ist. Von einigen Beteiligten wird PuMa als „*schlichte, einfache Erweiterung der Positivliste auf alle Berufe*“ gesehen. Andere heben hervor, dass die Positivliste die Erfüllung der PuMa-Kriterien nicht verlangt und auch die Zielsetzungen anders begründet seien. So stünden bei der Positivliste insbesondere aktuelle Engpässe im Vordergrund, wohingegen PuMa sich eher an einer perspektivischen Potenzialzuwanderung orientieren würde.

Dagegen steht qualifizierten Fachkräften, die über die Westbalkan-Regelung nach Deutschland kommen können, auch das Modellprojekt PuMa offen, sofern sie die Kriterien zur Integrationsfähigkeit erfüllen. In diesem Fall besteht eine Wahl zwischen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen.

Mit Blick auf diesen alternativen Zugangsweg werden von der großen Mehrheit der Interviewpersonen zwei klare „Wettbewerbsnachteile“ für den Zugang in das Modellprojekt PuMa genannt: die Anerkennung der Qualifikation, die bei der Westbalkan-Regelung nur bei den reglementierten Berufen erforderlich ist, und die Punktekriterien, insbesondere das erforderliche Sprachniveau. Insgesamt werden die Steuerungsmechanismen der Zuwanderung vergleichend so bewertet, dass PuMa das höchste Anforderungsniveau darstellt, weil nur wenige Personen schließlich über ein sprachliches Niveau von B2 verfügen würden und dadurch das Potenzial zusätzlich eingeschränkt werde.

Zieht man die Äußerungen der befragten Akteure heran, um damit PuMa vor dem Hintergrund der verschiedenen Zugangswege zu kontextualisieren, so finden sich hinsichtlich der verschiedenen Regelungen unterschiedliche Wahrnehmungen.

Das Modellprojekt PuMa wird vor diesem Hintergrund als eine sinnvolle und lehrreiche Erfahrung beschrieben, insbesondere, weil damit der Versuch unternommen wurde, innerhalb der geltenden Gesetze Spielräume ausnutzen, um Wege der Fachkräftezuwanderung zu finden, ohne dabei Prozesse langwieriger Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen. Auch habe es gezeigt, dass die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren dazu beigetragen habe, die Prozesse der Zuwanderung und Verfahren besser zu verstehen. Allerdings wird kritisch darauf hingewiesen, dass PuMa nicht unbedingt als eine Blaupause bzw. als ein Vorbild für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz geeignet sei, da grundsätzlich die Zugangsbestimmungen vereinfacht werden sollten. Insbesondere sollten nach Ansicht einiger Akteure an die berufliche Qualifikation weniger formale Anforderungen gestellt werden. Wenn ein Arbeitgeber eine Person beschäftigen wolle, sollte dieser auch selbst entscheiden, ob die berufliche Qualifikation dafür passend sei oder nicht. Positiv wird hervorgehoben, dass im Rahmen des PuMa-Prozesses eine Unterstützung der Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der Bewerbungsmodalitäten und des Verfahrensprozesses stattfindet, welcher bei anderen Zugangswegen durch die Personen selbst organisiert werden muss. Allerdings würden die langen Verfahrensdauern dazu führen,

dass Arbeitgeber oder auch potenzielle Arbeitnehmer im Rahmen des Prozesses vorzeitig „abspringen“, auch wenn Kontakte geknüpft worden sind und die Bereitschaft zur Beschäftigung bestand. Teilweise wurde auch davon berichtet, dass im Prüfprozess festgestellt worden sei, dass die Kriterien für eine Einreise über PuMa nicht gegeben wären.

Die Positivliste wird insgesamt als sinnvolles Instrument wahrgenommen, da diese die internen Prozesse in der Arbeitsverwaltung vereinfacht. Da an einer vorgelagerten Stelle über die Möglichkeit der Einreise entschieden wird, findet eine Verkürzung der Verfahrensdauern statt, was auch von Arbeitgebern positiv bewertet wird. Zugleich reduziert sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen für Arbeit der Vermittlungsaufwand. Auch die Nichtdurchführung der Vorrangprüfung (aufgrund von § 6 Abs. 2 BeschV) wird von den Fachkräften der Agentur für Arbeit als Entlastung wahrgenommen, wenngleich vereinzelt Rückfragen und Prüfungen dahingehend entstehen, ob Ausländerinnen oder Ausländer nicht zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden (s. auch § 39 AufenthG).

Hervorgehoben wird hinsichtlich der Positivliste auch, dass es hier eine Ähnlichkeit zwischen PuMa und der Positivliste gibt, da PuMa eine Erweiterung der Positivliste auf alle Berufe darstelle (z. B. auf Berufe im Gast- und Hotelgewerbe). Es wird darauf hingewiesen, dass ein Fachkräftemangel auch in einigen Berufen bestehe, die nicht in der Engpassanalyse aufgeführt werden, weil hier offene Stellen beispielsweise nicht immer an die Agentur gemeldet werden. Einerseits besteht eine Ähnlichkeit zwischen PuMa und Positivliste darin, dass auch bei der Positivliste eine abgeschlossene (und anerkannte) Berufsausbildung eine zentrale Voraussetzung der Zuwanderung darstellt. Andererseits kann die Positivliste auch eine Konkurrenz für PuMa darstellen, da mit einer Vergrößerung der Anzahl der Berufe auf der Positivliste weniger Berufsgruppen für eine Zuwanderung über PuMa bereitstehen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass PuMa auch eine gewisse Zeit benötigt, um hinreichend bekannt und entsprechend genutzt zu werden. Dies ist nach Einschätzung mancher Akteure bei der Positivliste ähnlich verlaufen.

Der Zugang über die Westbalkan-Regelung wird von den BA-Fachkräften insofern positiv bewertet, als hier eine berufliche Anerkennung oder die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens bzw. die Erfüllung spezifischer Kriterien keine Voraussetzung für die Einreise nach Deutschland darstellt und ein Stellenangebot eines Arbeitgebers, welches nachgewiesen werden muss, zentral sei. Daher liege die Verantwortung für die Beschäftigung vollständig beim Arbeitgeber. Denn der Arbeitgeber müsse entscheiden, ob er einem Bewerber oder einer Bewerberin zutraut, eine bestimmte Tätigkeit auszuführen. Wenn es beispielsweise um die Ausführung von Schweißarbeiten geht, müsse er bzw. sie nicht unbedingt eine fachliche adäquate Ausbildung haben. Dass Betriebe selbst über das Anforderungsniveau entscheiden, sei insbesondere für Betriebe mit Fachkräftemangel nützlich, die so einen größeren

Bewerberkreis erhalten. PuMa sei vor diesem Hintergrund für Zuwandernde aus dem außereuropäischen Ausland nur in wenigen Fällen geeignet, da dort die Voraussetzungen für eine Anerkennung der beruflichen Ausbildung nur selten gegeben seien. Als problematisch wird gesehen, dass der Visa-Antrag im Heimatland gestellt werden muss und insofern, sich Personen bereits in Deutschland befänden, zusätzliche Reisekosten entstehen. Auch bestehe die Gefahr, dass auf diesem Weg Unterlagen verloren gehen, die auch direkt vor Ort in Deutschland eingereicht werden könnten. Der Zugang über den § 17a, welcher eine Einreise nach Deutschland mit dem Zweck der Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation erlaubt, setzt mindestens eine Teilanerkennung voraus, die nach Vorliegen aller Voraussetzungen zu einer vollständigen Anerkennung erweitert werden kann. Diese Regelung wird intensiv bei Berufen der Gesundheitsbranche genutzt (siehe Kapitel 5). Hierbei werden häufig von Arbeitgebern zahlreiche Maßnahmen und Aktivitäten durchgeführt, um Personen zu rekrutieren. Allerdings sind dies vor allem große Unternehmen bzw. ein Zusammenschluss mehrerer Unternehmen der Gesundheitsbranche, um hier gemeinsam Anwerbeaktionen im Ausland zu organisieren und dadurch Ressourcen zu bündeln. Als Hürden werden diesbezüglich die Kosten und Dauern der Anerkennungsverfahren genannt. Zugleich wird diese Zugangsmöglichkeit auch als „Ideallösung“ betrachtet, da das Verfahren transparent gestaltet ist und mit einer beruflichen Anerkennung verknüpft ist. Zugleich kann während der Anerkennungsphase bereits der Lebensunterhalt gesichert werden und eine Einbindung in die Arbeitsstrukturen findet statt. Dies kann dann der Fall sein, wenn es sich um eine Beschäftigung in einem engen berufsfachlichen Zusammenhang zum Beruf der Ausbildung handelt.

6.5 Verbesserungsvorschläge der Akteure

Zur Verbesserung von PuMa schlagen Befragte vor, eine Zuwanderung auch mit geringeren Deutschkenntnissen unter der Bedingung zu ermöglichen, dass anschließend vor Ort ein Sprachkurs besucht oder zeitnah eine Prüfung zum Nachweis eines höheren Sprachniveaus abgelegt wird. Zur Begründung wird angeführt, dass das geforderte Niveau an deutschen Sprachkenntnissen „weltweit in der Zielgruppe der [beruflich qualifizierten] Fachkräfte“ kaum vorhanden sei. Die Deutschkenntnisse könnten dann während des Aufenthalts in Deutschland verbessert werden. Aus Sicht von Fachkräften der BA seien Betriebe wegen des Fachkräftemangels bereit, auch Bewerberinnen und Bewerber mit geringeren Deutschkenntnissen eine Chance zu geben. Zusätzlich werden Fördermittel für Deutschkurse in den Heimatländern der Zielpersonen für hilfreich erachtet, um mehr Fachkräfte für eine Zuwanderung zu gewinnen.

Die Interviewpersonen sehen auch eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ansprache der Zielgruppe. Einige sprechen sich dafür aus, das Projekt aktiver zu

bewerben. Mundpropaganda reiche nicht aus. Darüber, wer dies leisten solle, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Genannt werden die GiZ, die AHK und insbesondere die deutschen Auslandsvertretungen. Derzeit sei PuMa – ebenso wie andere Zuwanderungsgrundlagen, genannt wird hier der § 17a AufenthG – bei den Auslandsvertretungen teilweise unbekannt. Auch sollten die Auslandsvertretungen eine aktivere, werbende Rolle einnehmen.

Andere Interviewpersonen vertreten die Auffassung, dass die Institutionen im Ausland nicht so aufgestellt sind, dass sie in größerem Maßstab etwas zur Ansprache der Zielgruppe leisten könnten. Besser wäre es, eine einheitlichen Stelle in Deutschland zu schaffen, die Dienstleistungen für interessierte Menschen im Ausland anbietet (one-stop agency oder Clearing-Stelle). Diese Stelle könnte dann auch Interessierte zu den unterschiedlichen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung weiterverteilen.

Wieder andere Interviewpersonen setzen bei der oben genannten Entmutigung der Interessentinnen und Interessenten an, die entsteht, wenn ihnen die hohen Voraussetzungen der Zuwanderung im Rahmen von PuMa klargeworden sind. In den Fällen, in denen die Zuwanderung durch PuMa trotz Schwierigkeiten als realistisch erscheint, müssten die Bewerberinnen und Bewerber noch „früher abgeholt“, eng begleitet und fortlaufend beraten werden.

Vereinzelt artikulieren weitere befragte Akteure (Personalvermittlungen, Ausländerbehörden), dass es teilweise Schwierigkeiten gibt, vor Ort über ausländische Abschlüsse hinsichtlich der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu entscheiden, da auch die vorhandenen Datenbanken nicht immer ausreichende Informationen über die Vergleichbarkeit möglicher Abschlüsse enthalten würden. Hier wird vorgeschlagen, dass eine solche Prüfung auch im Vorfeld der Einwanderung durchgeführt werden sollte (z. B. bei Botschaften) und diese Ergebnisse dann weitergeleitet werden könnten, sodass sich die Verfahrensprozesse vor Ort beschleunigen würden. Personalvermittler weisen insbesondere darauf hin, dass die Bildungsinstitutionen im Ausland dahingehend gestärkt werden sollen, dass dort auch Ausbildungen analog zu den deutschen Ausbildungen angeboten werden können. Dadurch würden sich auch die Anerkennungsprozesse vereinfachen. Vereinzelt nutzen private Personalvermittler diese Wege bereits und haben im Ausland Strukturen aufgebaut, um dort eine entsprechende Ausbildung durchzuführen, sodass bei der Beantragung eines Visums bzw. einer Arbeitserlaubnis in Deutschland der Aspekt der Anerkennung keine Hürde mehr darstellt und hierdurch der Eintritt in Beschäftigung schneller erfolgen kann. Allerdings setzt dies sowohl das Engagement der Arbeitgeber als auch eine längerfristige Personalplanung voraus, was von kleineren Arbeitgebern, bei denen i.d.R. kurzfristiger Bedarf besteht, kaum gewährleistet werden kann.

Allgemein wird darauf hingewiesen, dass die Fachkräftezuwanderung nicht nur kurzfristig, sondern langfristig gedacht werden müsse. Es sei grundsätzlich zu überlegen, ob nicht alle mit dem Ziel einer Beschäftigung Zuwandernden zuerst eine

Phase der Qualifizierung in Deutschland durchlaufen sollten, zumal weil auf betrieblicher Ebene immer auch eine Form der Einarbeitung stattfinden müsse. Daher sollte eine Einreise auch dann möglich sein, wenn nur ein Teil der Qualifikationen bereits vorhanden ist. Die noch fehlenden Qualifikationen könnten dann in Deutschland erworben werden. Ein Erwerb von beruflichen Kenntnissen in Deutschland sei zielführend insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Zuwanderung. Elementar sei hierbei den Bewerbenden ein konkretes Ziel und eine Perspektive in Deutschland aufzuzeigen, um sie dadurch zu motivieren, im Prozess zu bleiben und nicht vorzeitig auszusteigen. Hierfür bedürfe es an Transparenz über die Wege und klare messbare Erfolge, als auch die Garantie einer späteren Beschäftigung in Deutschland. In organisatorischer Hinsicht könnte eine Verbesserung stattfinden, dass auf der operativen Ebene der Prozess der Zuwanderung verbindlicher und klarer gestaltet wird, indem beispielsweise konkrete Ziele und Möglichkeiten kommuniziert werden und eine stärkere Begleitung und Verbindlichkeit ermöglicht wird. Auch gibt es im Verfahrensprozess der Zuwanderung insbesondere bei der Anerkennung zu viele Schnittstellen, die den Prozess der Zuwanderung zu komplex machen. Daher wäre eine zentrale Clearing-Stelle, die als einheitlicher Ansprechpartner nach außen fungiert und im Hintergrund den Zuwanderungsprozess koordiniert und unterstützt zielführender. Durch die Schaffung solcher Clearingstellen könnte auch die Arbeitgeberseite stärker dazu motiviert werden, ausländische Fachkräfte stärker als Zielgruppe in den Fokus zu nehmen. Insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen könnten durch eine solche zentrale Stelle Hemmnisse abgebaut und die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte attraktiver werden.

7. Verläufe und Erfahrungen der Teilnehmenden in Deutschland

7.1 Verläufe der Teilnehmenden

Die Verläufe der Teilnehmenden lassen sich am besten mit den Prozessdaten der BA analysieren, da nur so Längsschnittinformationen genutzt werden können. Da die Aktualität der IEB jeweils nur bis zum Ende des vorvergangenen Jahres reicht, wurden zusätzlich Informationen aus den erweiterten Verbleibsnachweisen einbezogen. Dieser steht mit einer Verzögerung von ca. sechs Monaten zur Verfügung. Die Beobachtungsperiode endet damit am Ende des Jahres 2018. Die Verbleibsnachweise enthalten monatliche Stichtagsinformationen über den Erwerbsstatus. Um eine einheitliche Datenbasis zu erhalten, werden auch die Informationen aus den IEB zu Stichtagen aufbereitet.

In diesem Unterabschnitt werden zunächst die Erwerbsverläufe der ausländischen Fachkräfte betrachtet, die auf der Grundlage von PuMa oder eines anderen Steuerungsmechanismus der Zuwanderung in Deutschland eine Beschäftigung aufgenommen haben. Im Fall von PuMa werden nur Personen betrachtet, mit denen das VWC oder eine andere deutsche Stelle erstmals zwischen dem 1. Oktober 2016 und dem 31. Dezember 2018 in Bezug auf PuMa Kontakt hatten; dies trifft auf 24 Personen zu. Bei den alternativen Steuerungsmechanismen muss die Zustimmungsanfrage bei der BA zwischen dem 1. Oktober 2016 und dem 31. Dezember 2018 erfolgt sein. Entsprechend werden alle Beschäftigungsaufnahmen nach dem 1. Oktober 2016 betrachtet.

Im Folgenden wird untersucht, welche Dauer die Beschäftigung hatte, ob es zu Unterbrechungen der Beschäftigung kam und welches die möglichen Folgezustände nach einer Beschäftigung waren. Aufgrund der monatlichen Stichtagsbetrachtung sind kurze Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen in den Daten nicht sichtbar. Im Folgenden werden jedoch auch Unterbrechungen der Beschäftigung nicht gezählt, wenn sie genau einen monatlichen Stichtag umfassen und folglich maximal 62 Tage andauern können.²⁹ Nach den Ergebnissen von Robustheitsanalysen hatten Änderungen in der Definition zusammenhängender Beschäftigungsepisoden (Berücksichtigung aller feststellbarer Unterbrechungen oder Nichtberücksichtigung von Unterbrechungen von zwei oder drei Stichtagen) zwar eine Erhöhung oder Verminderung

²⁹ Damit folgt die Analyse der Definition von Beschäftigungsepisoden in der Studie von Boockmann/Steffes (2010). Durch diese Definition wurde versucht, „echte“ Statuswechsel (zum Beispiel den Eintritt in Arbeitslosigkeit nach einer Beschäftigung) bestmöglich von Fällen ohne Statuswechsel (beispielsweise einer kurzfristigen Unterbrechung eines Beschäftigungsverhältnisses) zu trennen.

der gemessenen Wahrscheinlichkeit eines Austritts auf Beschäftigung zur Folge, jedoch ergaben sich keine Änderungen in den Zusammenhängen zwischen der Beschäftigungsstabilität und den Merkmalen oder Faktoren, die zu einer Beendigung der Beschäftigung führen können.

Hinsichtlich der Beschäftigung wird zwischen sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung unterschieden. In den Daten wird ferner abgebildet, ob die Person arbeitslos, arbeitsuchend oder in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme der BA ist. Liegt für einen Stichtag keine Information vor, kann nicht unterschieden werden, ob sich die Person weiter als nichterwerbstätige Person in Deutschland aufhält oder in das Herkunftsland zurückgekehrt ist.

Tabelle 7.1 zeigt die Häufigkeit von Sequenzen in den Daten, also das Aufeinanderfolgen von Zuständen ohne Berücksichtigung der Dauer der Zustände.

Tabelle 7.1: Status-Sequenzen nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Sequenz	Steuerungsmechanismus				
	PuMa	Westbalkan	Positivliste	§ 17a	Insgesamt
B	15	795	1.368	517	2.695
B-N-B	3	151	99	76	329
B-N	3	131	32	27	193
B-N-B-N-B	1	29	7	4	41
B-N-B-N	1	23	7	4	35
B-A-B	0	3	10	10	23
B-G-B	0	7	3	3	13
Andere Sequenzen	1	38	17	31	87
Insgesamt	24	1.177	1.543	672	3.416

Erläuterung: B – sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, N – nicht erfasste Zeiten, A – gemeldete Arbeitslosigkeit, G – geringfügige Beschäftigung. Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen.

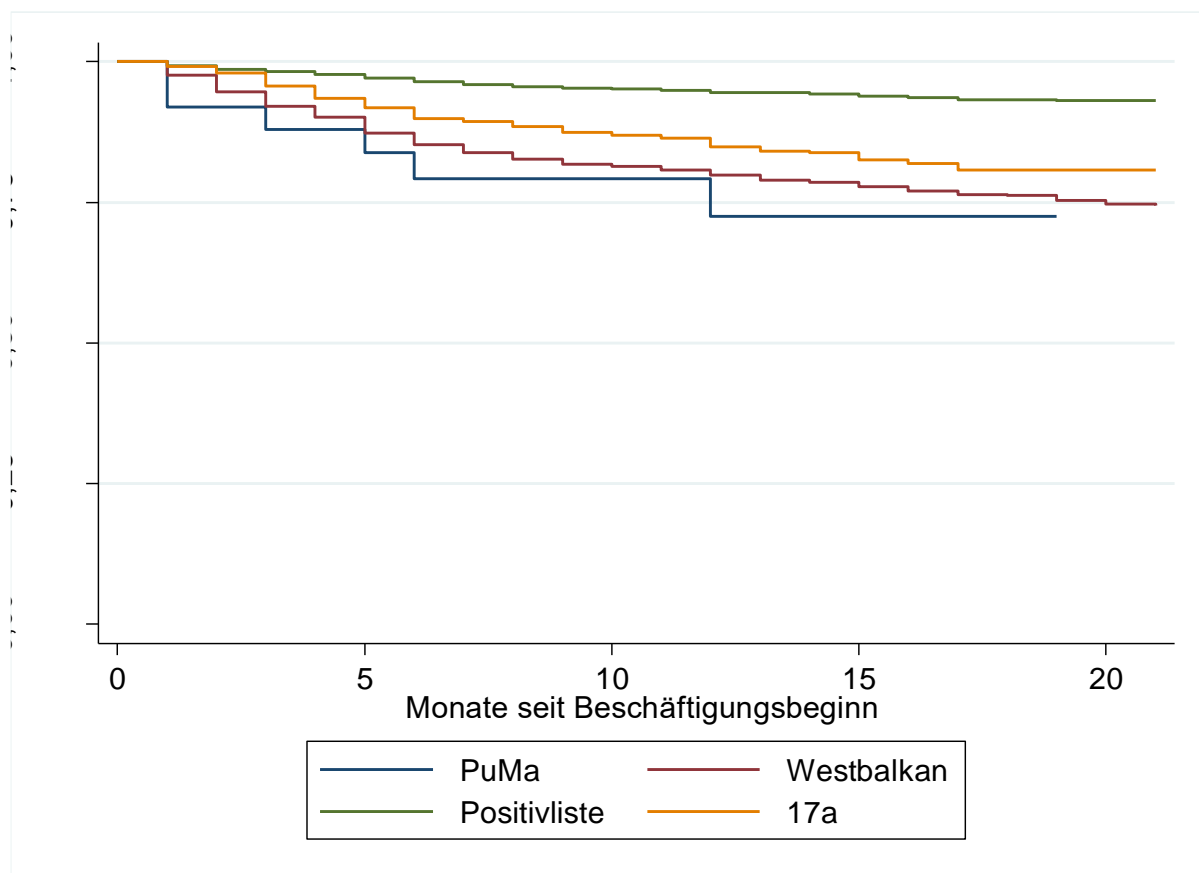
Nach den Ergebnissen der Tabelle war die weit überwiegende Mehrheit (79 %) der erfassten Personen ohne Unterbrechung bis zum Ende des Beobachtungszeitraums beschäftigt. In ca. 10 % der Fälle liegen zwei Beschäftigungsepisoden vor, die von einer Episode ohne Eintrag unterbrochen sind. Hierbei kann es sich um einen Arbeitgeberwechsel handeln oder um die Fortführung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses nach einer Unterbrechung handeln. In ca. 6 % der Fälle endete das Beschäftigungsverhältnis innerhalb des Beobachtungszeitraums, ohne dass ein weiterer Eintrag in den Daten vorliegt. Alle übrigen Sequenzen fallen anteilmäßig kaum ins Gewicht. Zustände wie Arbeitslosigkeit und Maßnahmenteilnahme, aber

auch die geringfügige Beschäftigung fallen in der Gruppe der Zuwandernden kaum ins Gewicht, was darauf zurückzuführen ist, da die Aufenthaltserlaubnis bei allen Steuerungsmechanismen außer dem § 17a AufenthG grundsätzlich davon abhängt, dass ein Arbeitsplatz vorhanden ist.

Ein wichtiger Zielindikator ist, ob die in Deutschland aufgenommene Beschäftigung stabil ist, also zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Beschäftigungsbeginn weiter fortbesteht oder bereits wieder beendet wurde. Da andere Zustände selten sind, wird in der folgenden Analyse der Dauer von Zuständen nur noch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung analysiert. Abbildung 7.1 zeigt die geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass die erste nach dem 1. Oktober 2016 aufgenommene Beschäftigung im jeweiligen auf der X-Achse angegebenen Monat weiterbesteht.

Beispielsweise fällt die Wahrscheinlichkeit der 24 PuMa-Teilnehmenden mit Beschäftigungsaufnahme, nach zwölf Monaten noch immer beschäftigt zu sein, 72 % und die Wahrscheinlichkeit eines Abbruchs der Beschäftigung über 12 Monate hinaus beträgt entsprechend 28 %.

Abbildung 7.1: Stabilität der Beschäftigung nach Steuerungsmechanismus der Zuwanderung



Erläuterung: Die Kurven zeigen jeweils die Kaplan-Meier-Überlebensfunktion, die berücksichtigt, dass Episoden am Ende der Beobachtungszeit noch andauern.

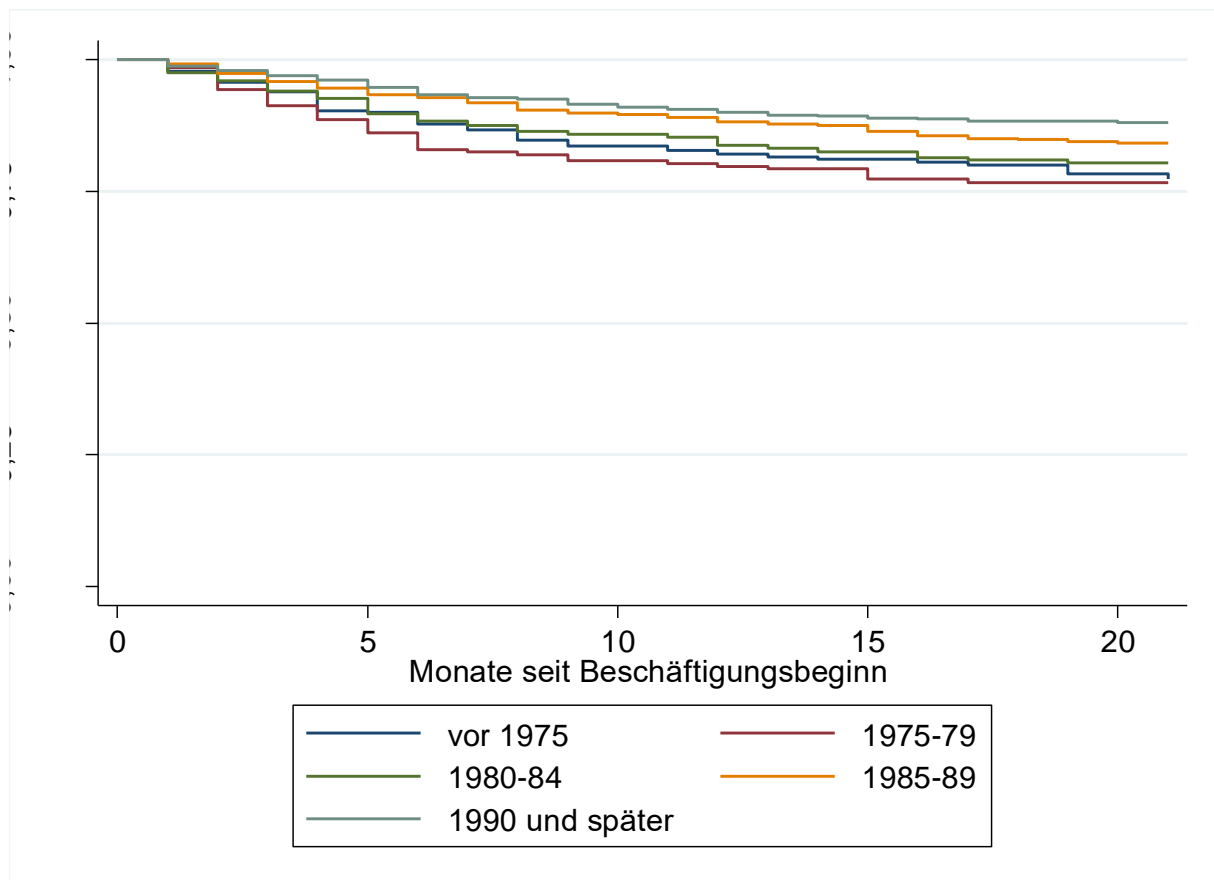
Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen. N = 24 (PuMa), N = 1.177 (Westbalkan), N = 1.543 (Positivliste), N = 672 (§ 17a).

Insgesamt zeigt sich bei allen Steuerungsmechanismen eine hohe Stabilität der Beschäftigung. Für eine Beurteilung des Verbleibs ist der Vergleich mit der Stabilität aller in Deutschland aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse aufschlussreich. Nach den Ergebnissen von Erlinghagen (2017, S. 11) wird in Deutschland mehr als die Hälfte aller neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines Jahres wieder beendet. Nach zwei Jahren besteht noch ein knappes Drittel der Arbeitsverhältnisse. Ähnliche Größenordnungen finden sich in der Studie von Boockmann/Steffes (2010). Verglichen damit ist die Stabilität bei den ausländischen Fachkräften hoch. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass in den insgesamt in Deutschland begonnenen Beschäftigungsverhältnissen auch solche enthalten sind, die von Anfang an auf kurze Dauer angelegt waren, beispielsweise in der Zeitarbeit.

Im Vergleich der Steuerungsmechanismen haben Arbeitskräfte, die auf der Grundlage der Positivliste nach Deutschland eingereist sind, eine besonders niedrige Wahrscheinlichkeit, die Beschäftigung früh wieder zu beenden. Nach zwölf Monaten beträgt diese nur 6 % gegenüber 16 % bei der Regelung nach § 17a AufenthG und 20 % bei der Westbalkan-Regelung. Diese Unterschiede bestehen über den gesamten Zeitraum. Die PuMa-Fachkräfte haben eine ähnliche Stabilität wie die Zuwandernden der Westbalkan-Regelung, wobei dieses Ergebnis wegen der geringen Fallzahlen mit Vorsicht interpretiert werden sollte. Zu berücksichtigen ist auch, dass die unterschiedliche qualifikatorische Zusammensetzung der Beschäftigten nach Zugangswegen (vgl. dazu Abbildung 5.5) hier nicht in die Betrachtung einbezogen wird. Wenn beruflich geringer qualifizierte Zugewanderte eine geringe Beschäftigungsstabilität haben, könnten die Unterschiede zwischen der Positivliste und der Westbalkan-Regelung auf qualifikatorische Unterschiede zurückgeführt werden. Allerdings zeigt sich in einer multivariaten Analyse, dass signifikante Unterschiede nach Zugangsweg auch dann vorhanden sind, wenn die Berufsabschlüsse berücksichtigt werden (siehe unten und Abbildung A.5.1 im Anhang).

Im Folgenden werden die Analysen nach soziodemografischen Merkmalen differenziert. Dabei zeigt sich, dass die Beschäftigung von Frauen deutlich stabiler ist als die von Männern (nicht abgebildet). Nach 12 Monaten beträgt der Abstand in der Verbleibswahrscheinlichkeit sieben Prozentpunkte. Tendenziell haben Jüngere eine höhere Wahrscheinlichkeit, zu einem gegebenen Zeitpunkt weiter in Beschäftigung zu sein, als Ältere (siehe Abbildung 7.2). Diese Alterseffekte unterscheiden sich deutlich von denen, die bei allen Beschäftigten in Deutschland insgesamt zu finden sind. Dort haben Jüngere deutlich kürzere Beschäftigungsdauern als Ältere (Boockmann/Steffes 2010).

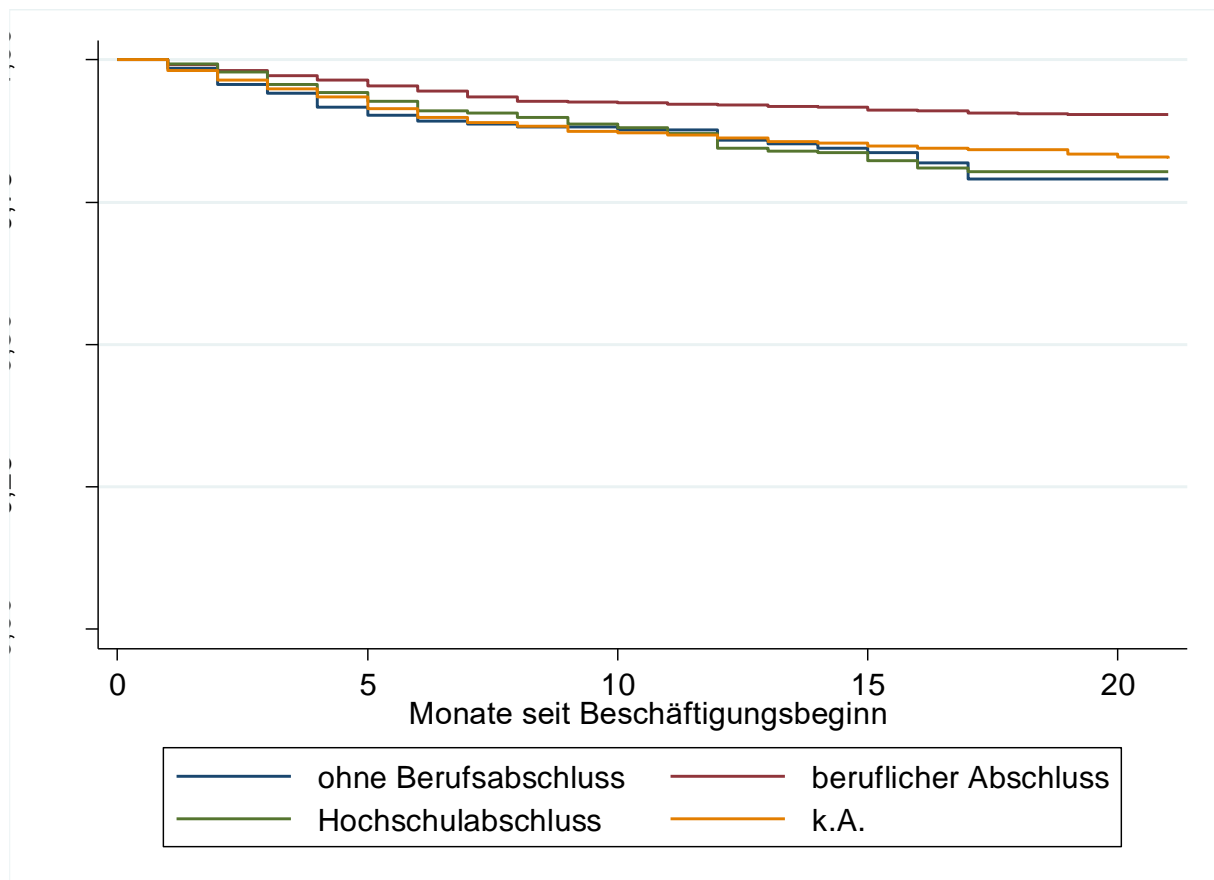
Abbildung 7.2: Stabilität der Beschäftigung nach Altersgruppen



Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen. N = 262 (vor 1975), N = 196 (1975-79), N = 375 (1980-84), N = 888 (1985-89), N=1.047 (1990 und später)

Hinsichtlich der Qualifikation sind die Verläufe von beruflich Qualifizierten am stabilsten (siehe Abbildung 7.3). Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit, die Beschäftigung beendet zu haben, nur ungefähr halb so hoch wie derjenigen Personen, die – im Fall der Westbalkan-Regelung – keinen Berufsabschluss oder einen Hochschulabschluss haben oder bei denen die berufliche Qualifikation unbekannt ist. Eine mögliche Interpretation ist, dass bei den beruflichen Abschlüssen die Passung mit den von deutschen Arbeitgebern angebotenen Stellen am besten ist. So könnten Hochschulabsolventen, die auf der Basis der Positivliste oder von PuMa eine Beschäftigung im Bereich der Berufe für berufliche Qualifizierungen aufgenommen haben, weiter auf der Suche nach einem formal als ausbildungsadäquat empfundenen Beruf sein und daher die Beschäftigung eher wieder verlassen. Ähnlich haben auch Personen mit einem mittleren Schulabschluss (entsprechend der deutschen mittleren Reife) die stabilsten Verläufe (nicht abgebildet).

Abbildung 7.3: Stabilität der Beschäftigung nach beruflicher Qualifikation



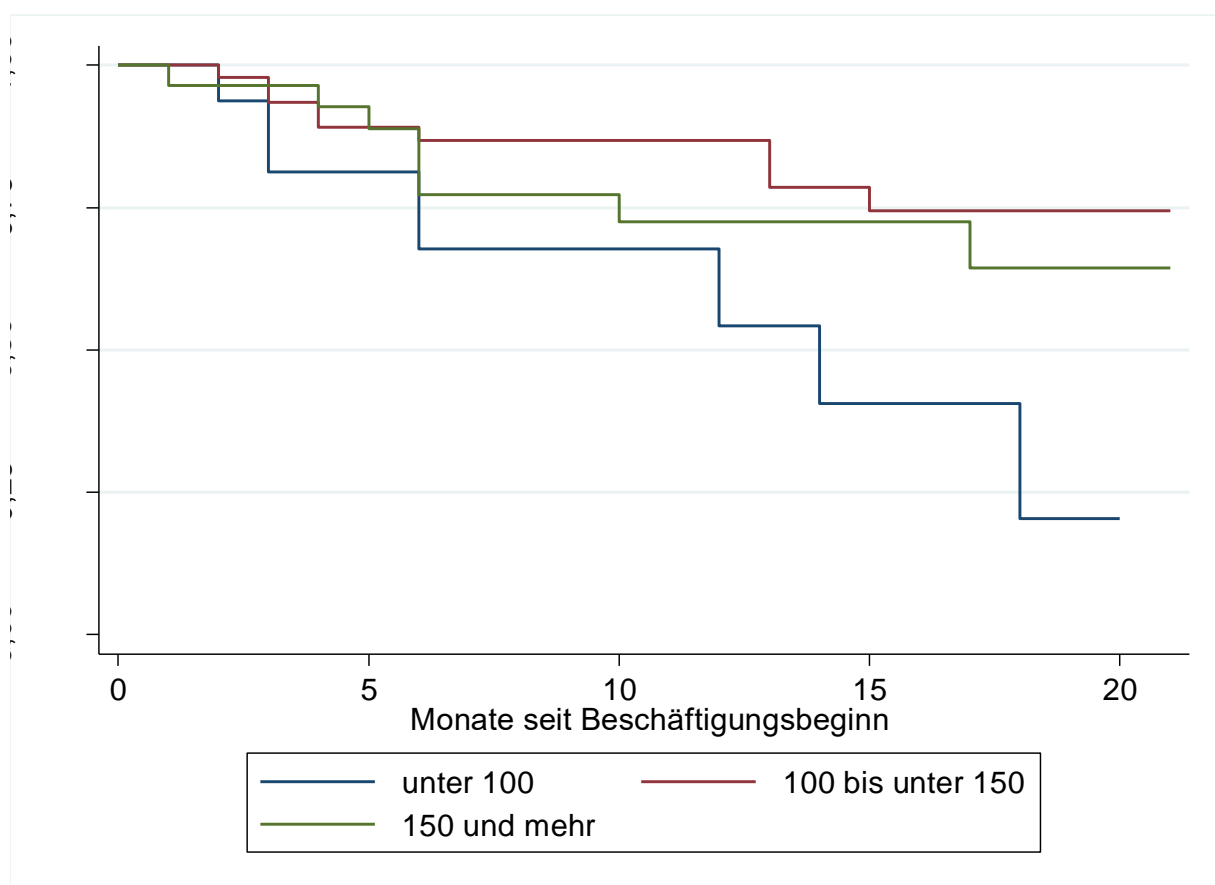
Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen. N = 205 (ohne Berufsabschluss, nur Westbalkan), N = 951 (beruflicher Abschluss), N = 506 (Hochschulabschluss), N = 1.866 (k.A.)

Mit Hilfe eines multivariaten Hazardraten-Modells kann analysiert werden, ob die genannten Unterschiede unabhängig voneinander einen eigenständigen Effekt haben oder ob beispielsweise die höhere Stabilität bei Frauen allein darauf zurückzuführen ist, dass relativ viele von ihnen auf der Grundlage der Positivliste eine Beschäftigung in Deutschland beginnen. Ferner kann die statistische Signifikanz der Unterschiede ermittelt werden. Die Ergebnisse sind im Anhang A.5 (Abbildung A.5.1) dargestellt. Sie zeigen, dass Frauen eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit haben, die Beschäftigung im Untersuchungszeitraum zu beenden, auch wenn berücksichtigt wird, dass Frauen eher über den Steuerungsmechanismus Positivliste nach Deutschland kommen. Deutlich ausgeprägt ist die größere Stabilität der Beschäftigung im Fall der Positivliste im Vergleich zu PuMa und zu den übrigen Steuerungsmechanismen. Es bestätigen sich auch die Ergebnisse, dass Jüngere und Personen mit beruflichem Ausbildungsabschluss deutlich stabilere Beschäftigungsverläufe haben als andere Personen.

Im Kontext von PuMa ist eine wichtige Frage, ob Personen mit einer höheren PuMa-Punktzahl bessere Ergebnisse, das heißt hier stabilere Beschäftigungsverläufe haben als Personen mit geringerer Punktzahl und ob es hinsichtlich der Punktzahl eine Schwelle gibt, bei deren Überschreiten die Verläufe deutlich stabiler werden. Um diese Frage zu beantworten, wurden die bei den Teilnehmenden an der CATI-Befragung (alle Zugangswege) ermittelten (hypothetischen) Punktzahlen (siehe Tabelle 5.3) den Prozessdaten über die Beschäftigungsverläufe zugespielt. Dadurch verkleinerte sich die Stichprobe erheblich. Insgesamt zeigt sich in der Nettostichprobe der Befragung eine deutlich geringere Stabilität der Beschäftigung.

In den Ergebnissen deutet sich keine eindeutige Beziehung zwischen (hypothetischen) PuMa-Punkten und Beschäftigungsstabilität an (siehe Abbildung 7.4). Diejenigen, die das Punktekriterium deutlich übererfüllen, haben eine eher geringere Stabilität als diejenigen, die das Kriterium mit 100 oder 125 Punkten gerade erfüllen. Diejenigen mit der geringsten Anzahl an Punkten haben dagegen die instabilsten Verläufe.

Abbildung 7.4: Stabilität der Beschäftigung und PuMa-Punkte



Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen. N = 16 (unter 100 Punkte), N = 46 (100–150 Punkte), N=28 (150 und mehr Punkte).

Nimmt man die Beschäftigungsstabilität zum Gradmesser, dann zeigt sich, dass die Zulassung von Personen mit weniger als 100 hypothetischen PuMa-Punkten problematisch ist. Ihre Beschäftigung ist relativ schnell wieder beendet. Punktzahlen deutlich über der 100-Punkte-Grenze haben dagegen keinen zusätzlichen Effekt auf die Beschäftigungsstabilität. Hierbei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass dritte Variablen wie z. B. ein vorhandener Berufsabschluss diesen Zusammenhang hervorrufen können, wenn sie mit den PuMa-Kriterien korrelieren. Bei aller Vorsicht, die man bei solchen Bewertungen insbesondere angesichts der geringen Fallzahlen wahren lassen muss, erscheint die Abschneidegrenze bei 100 Punkten mit Bezug auf das Kriterium Beschäftigungsstabilität also sinnvoll gewählt.

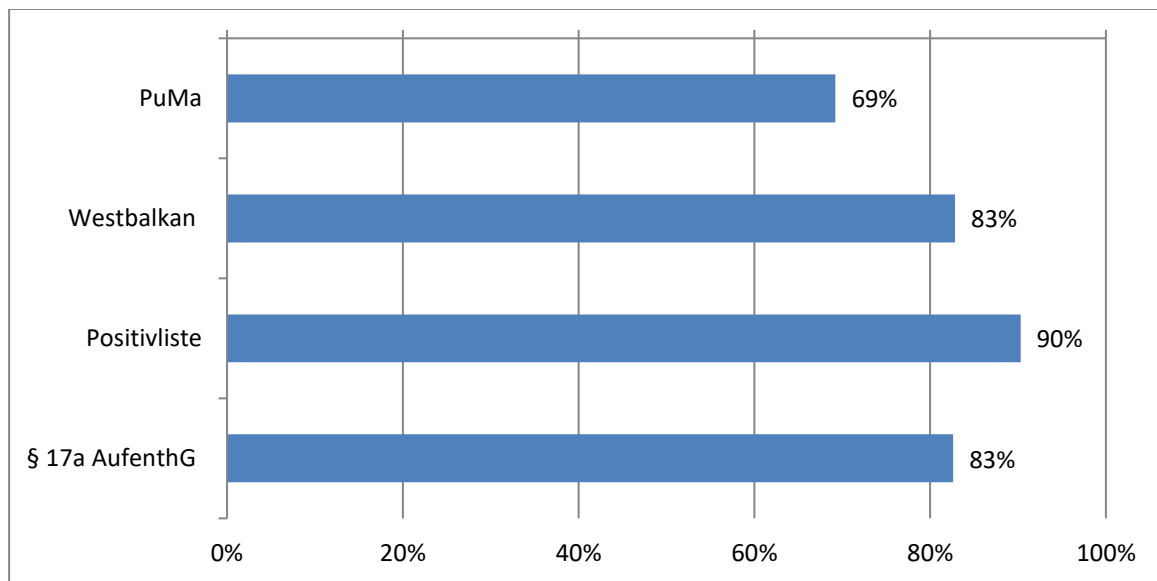
7.2 Erfahrungen aus Sicht der Teilnehmenden

7.2.1 Arbeitszeit und Entgelt

Wichtige Kennzeichen eines Beschäftigungsverhältnisses sind der Beschäftigungsumfang und das Arbeitsentgelt. Aus den IEB stehen Informationen darüber zur Verfügung, ob es sich bei einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis um eine Vollzeit- oder eine Teilzeitbeschäftigung handelt³⁰, und welches Bruttotagesentgelt der Arbeitgeber für diese Beschäftigung entrichtete.

Abbildung 7.5 zeigt, dass die aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse bei allen Steuerungsmodellen der Zuwanderung in der Regel Vollzeitbeschäftigungen sind. Bei der Positivliste ist der Vollzeitanteil mit 90 % am höchsten, aber auch im Fall der Westbalkan-Regelung und des § 17a AufenthG arbeiten mehr als vier Fünftel der Beschäftigten Vollzeit. PuMa zeichnet sich demgegenüber durch einen relativ hohen Anteil an Teilzeit von knapp einem Drittel aus.

³⁰ Eine Teilzeitbeschäftigung liegt immer dann vor, wenn die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit geringer ist als die tariflich oder betrieblich festgelegte Regelarbeitszeit.

Abbildung 7.5: Anteil der Vollzeitbeschäftigungen an allen Beschäftigungen

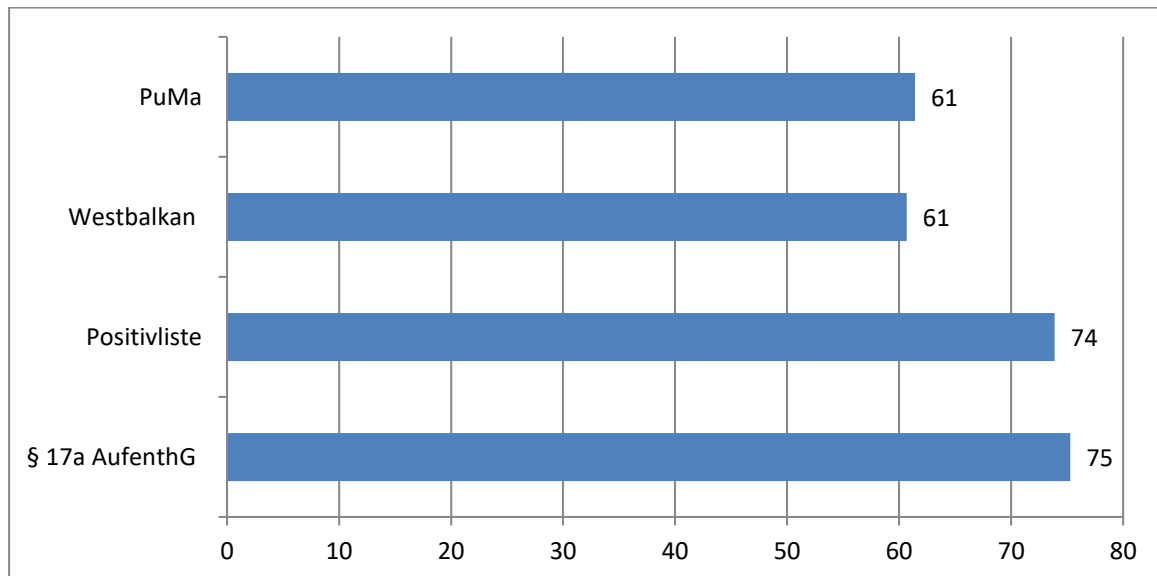
Quelle: Prozessdaten der BA (IEB), IAW-Berechnungen; N=39 (PuMa), N=1.625 (Westbalkan), N=3.840 (Positivliste), N=806 (§ 17a).

Im Fall des §17a AufenthG erscheint der hohe Vollzeitanteil zunächst erklärungsbedürftig, da dieser Steuerungsmechanismus die Möglichkeit eröffnet, während der Qualifizierung eine Beschäftigung in engem berufsfachlichen Zusammenhang mit dem Beruf auszuüben. Dies dürfte zeitlich eher im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung als einer Vollzeitbeschäftigung mit der Qualifizierung vereinbar zu sein. Aus den Daten lässt sich allerdings nicht entnehmen, ob ein Beschäftigungsverhältnis noch während der Anpassungsmaßnahme oder nach der Anpassungsmaßnahme und erfolgter Anerkennung der Qualifikation aufgenommen wurde. Wenn ein hoher Anteil der in den IEB verzeichneten Beschäftigungsverhältnisse erst nach der Anerkennung begründet worden ist, könnte dies den geringen Teilzeitanteil erklären.

Der relativ geringe Tagesverdienst der PuMa-Teilnehmenden verwundert zunächst, denn bei PuMa gelten ähnliche qualifikatorische Voraussetzungen wie bei der Positivliste – anders als bei der Westbalkan-Regelung, nach der auch Beschäftigungen im Helferbereich möglich sind, von denen anzunehmen ist, dass sie relativ gering entlohnt werden. Der relativ geringe durchschnittliche Tagesverdienst der PuMa-Beschäftigten könnte sich jedoch durch die relativ hohe Teilzeitquote ergeben. Abbildung 7.6 zeigt den Mittelwert des Tagesentgelts der Beschäftigten in Euro. PuMa-Beschäftigte verdienen deutlich weniger als die, die über die Positivliste oder den § 17a nach Deutschland gekommen sind. Ihr Tagesverdienst ist ähnlich hoch wie bei den Personen, die die sogenannte Westbalkan-Regelung in Anspruch genommen haben.

Der relativ geringe Tagesverdienst der PuMa-Teilnehmenden verwundert zunächst, denn bei PuMa gelten ähnliche qualifikatorische Voraussetzungen wie bei der Positivliste – anders als bei der Westbalkan-Regelung, nach der auch Beschäftigungen im Helferbereich möglich sind, von denen anzunehmen ist, dass sie relativ gering entlohnt werden. Der relativ geringe durchschnittliche Tagesverdienst der PuMa-Beschäftigten könnte sich jedoch durch die relativ hohe Teilzeitquote ergeben.

Abbildung 7.6: Tagesentgelt der Beschäftigten in Euro



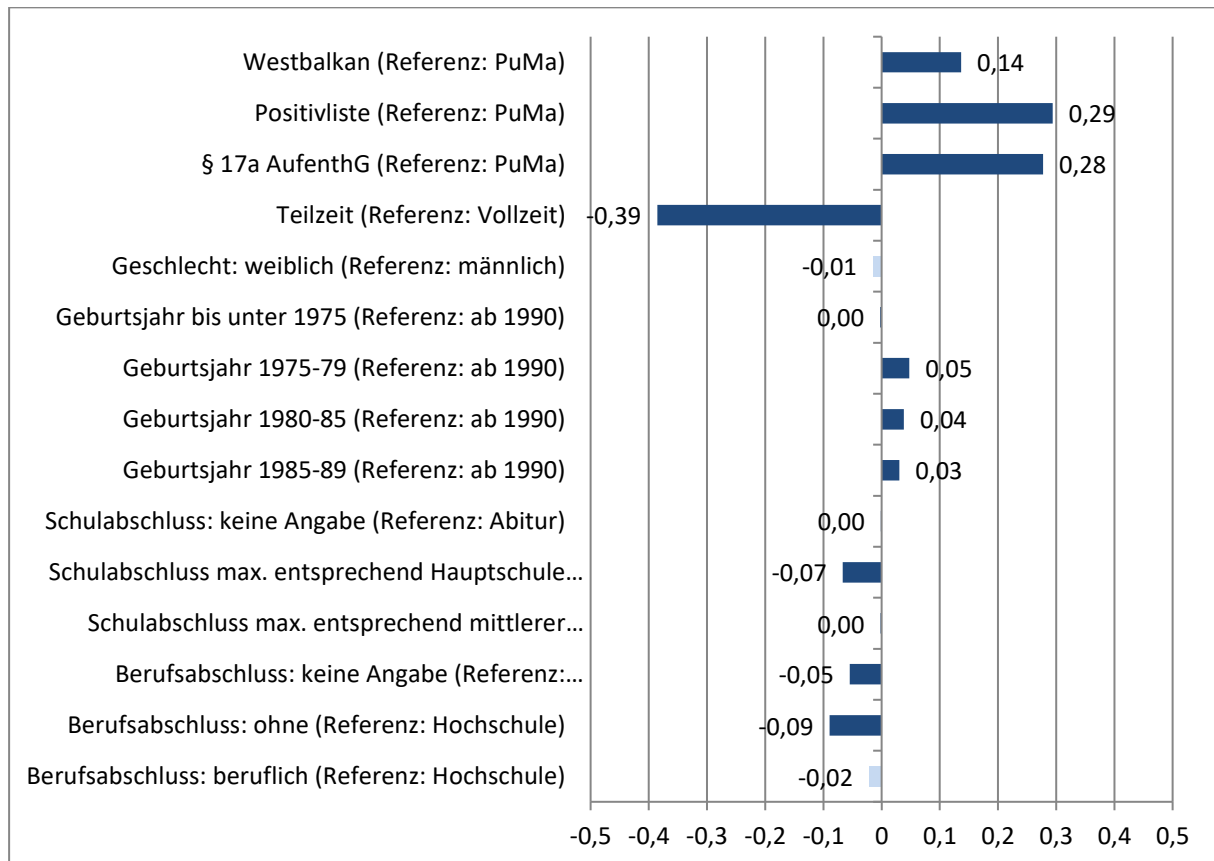
Quelle: Prozessdaten der BA (IEB), IAW-Berechnungen. N=39 (PuMa), N=1.625 (Westbalkan), N=3.840 (Positivliste), N=806 (§ 17a).

Um dem nachzugehen, wird eine lineare Regression des Tagesverdienstes auf die verfügbaren Merkmale der Teilnehmenden vorgenommen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 7.7 dargestellt. Die Balken zeigen jeweils den prozentualen Effekt eines Merkmals auf den Tagesverdienst an.

Die Abbildung zeigt, dass Beschäftigte auf Basis der Westbalkan-Regelung einen um 14 % höheren Tagesverdienst erhalten, wenn um die übrigen einbezogenen Merkmale wie Teilzeit oder Vollzeit, die Qualifikation und andere Merkmale bereinigt wird. Dieses Ergebnis erscheint zunächst verwunderlich, weil die PuMa-Beschäftigten im Durchschnitt besser qualifiziert sind als die Beschäftigten nach der Westbalkan-Regelung. Der Qualifikationsunterschied wird in Abbildung 7.7 jedoch, anders als in Abbildung 7.6, herausgerechnet, sodass der Koeffizient des Steuerungsmodells den Effekt für gleich qualifizierte Beschäftigte angibt. Auch der Beschäftigungsumfang spielt für die in Abbildung 7.7 ausgewiesenen Effekte des Steuerungsmodells keine Rolle mehr.

Offenbar findet die PuMa-Beschäftigung in relativ gering entlohnenden Bereichen statt. Dies gilt zumal im Vergleich zur Positivliste und zu § 17a AufenthG, wo die Tagesentgelte bei sonst gleichen Umständen um knapp 30 % über denen der PuMa-Beschäftigten liegen.

Abbildung 7.7: Effekte von verschiedenen Merkmalen auf das Tagesentgelt in Euro



Erläuterung: Die Balken geben den Zuschlag/Abschlag in Prozent im Vergleich zur Referenzgruppe an. Positive Effekte zeigen eine Erhöhung der Tagesentgelte an, negative eine Verminderung. Statistisch signifikante Effekte (auf dem 5-%-Niveau) sind dunkel, insignifikante Effekte hell gekennzeichnet.

Quelle: Prozessdaten der BA (IEB), IAW-Berechnungen. N=39 (PuMa), N=1.625 (Westbalkan), N=3.840 (Positivliste), N=806 (§ 17a).

Die übrigen Effekte zeigen, dass Personen ohne Berufsabschluss sowie Personen mit einem Schulabschluss, der maximal dem deutschen Hauptschulabschluss entspricht, um 7 % bzw. 9 % geringere Tagesentgelte haben als Personen mit der höchsten Bildungskategorie. Diese Effekte sind statistisch signifikant, erscheinen jedoch im Vergleich zu anderen Beschäftigten eher gering. Ältere verdienen – bis auf die älteste Gruppe – tendenziell mehr als Jüngere, doch auch hier sind die prozentualen Unterschiede gering. Für einen Entgeltunterschied nach Geschlechtern gibt es keine Evidenz.

Auch in diese Analyse kann die (im Fall der alternativen Steuerungsmechanismen: hypothetische) PuMa-Punktezahl aufgenommen werden, um zu prüfen, wie sich die Punkte auf den Verdienst auswirken. Die Ergebnisse sind in Anhang A.5 (Abbildung A.5.2) enthalten. Es zeigen sich keine signifikanten Unterschiede im Tagesentgelt nach der Anzahl der PuMa-Punkte.

7.2.2 Arbeits- und Lebenszufriedenheit sowie Bleibeerwartungen

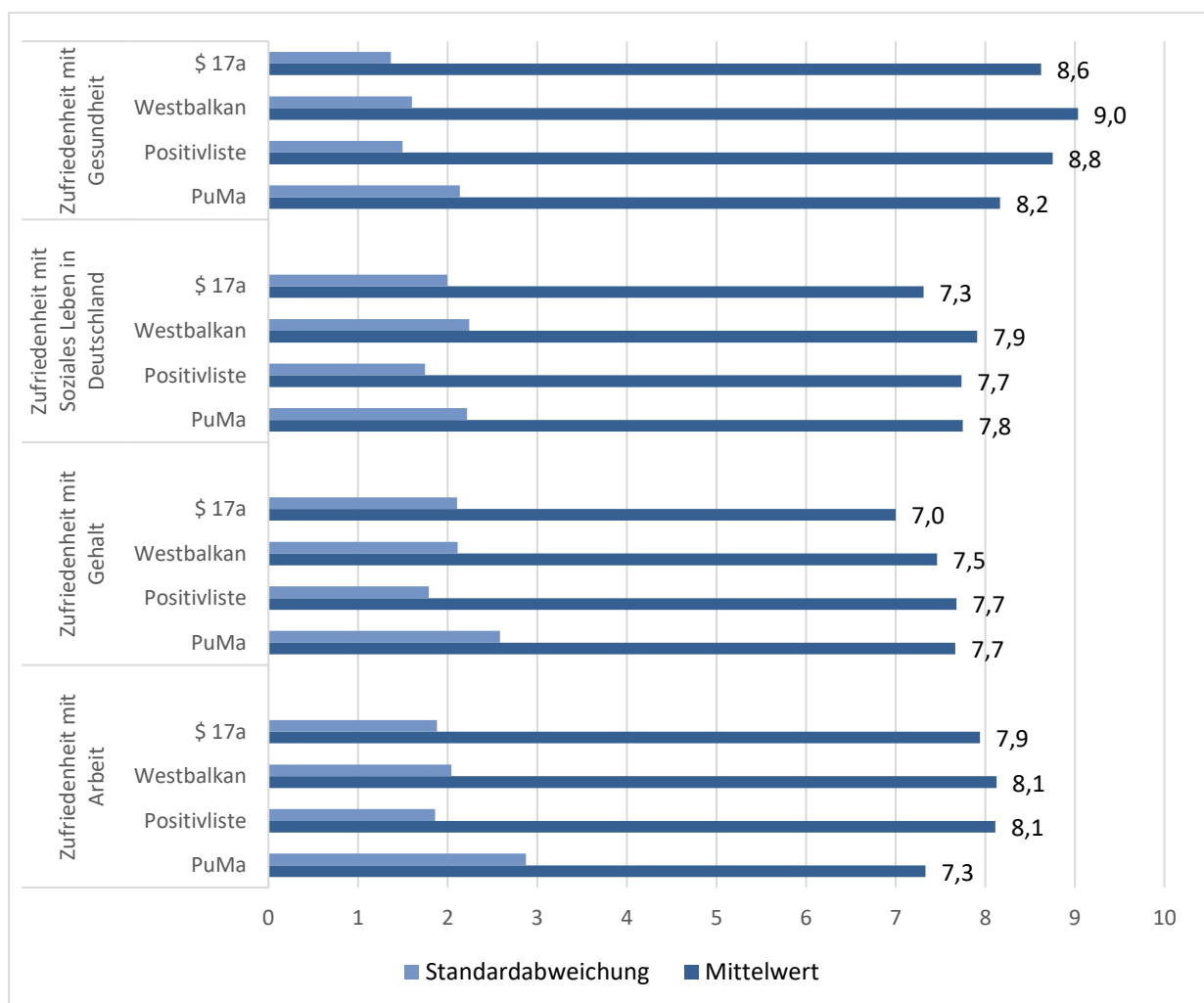
Im Rahmen der CATI-Personenbefragung wurde auch die Zufriedenheit der Zugewanderten im Hinblick auf die Gesundheit, das soziale Leben in Deutschland, das Gehalt und die Zufriedenheit mit der Arbeit erfragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 7.8 dargestellt. Dabei zeigen sich wenige Unterschiede, wenn man die Befragten nach ihrer dem Steuerungsmechanismus der Zuwanderung unterteilt. Grundsätzlich sind die auf Basis der Westbalkan-Regelung Zugewanderten mit ihrer Gesundheit am zufriedensten; mindestens die Hälfte dieser Befragten vergibt den höchsten Wert 10 für „sehr zufrieden“. Im Mittel fällt dieser Unterschied allerdings kaum auf, da alle Zugewanderten zufrieden mit ihrer Gesundheit sind. Die Zugewanderten nach § 17a AufenthG sind am wenigsten zufrieden mit ihrem Gehalt, obwohl die Analyse der Prozessdaten zeigte, dass sie im Mittelwert die höchsten Tagessätze verdienen. Im Mittel vergeben die Befragten, die über einen anderen Zugangsweg als über den § 17a AufenthG zugewandert sind, einen halben bis einen ganzen Punkt mehr. Die Zufriedenheit mit dem sozialen Leben in Deutschland unterscheidet sich kaum nach dem Zugangsweg. Durchweg liegt der Median bei 8 Punkten, im Mittel leicht darunter. Lediglich die im Rahmen von § 17a AufenthG Zugewanderten sind im Mittel etwa einen halben Punkt unzufriedener mit dem sozialen Leben. Mit der Arbeit sind wieder die Befragten, die im Rahmen der Westbalkan-Regelung nach Deutschland gekommen sind, am zufriedensten. Im Mittel vergeben sie 8 Punkte, wobei die Hälfte mindestens 9 Punkte vergibt.

Die PuMa-Befragten wurden auch gefragt, ob sie mit Ihren Arbeitsbedingungen zufrieden sind, wenn sie bereits bei einem Arbeitgeber beschäftigt sind oder zumindest schon einen Arbeitgeber gefunden haben. Dies trifft in fünf Fällen zu. In drei Fällen stimmen die Befragten der Aussage „voll und ganz“, in einem Fall „eher nicht“ zu; eine weitere Person wollte dazu keine Angaben machen. Bei den geringen Fallzahlen sollte hieraus allerdings keine Schlussfolgerungen gezogen werden.

Insgesamt scheinen die ausländischen Fachkräfte mehrheitlich zufrieden mit dem Leben in Deutschland zu sein. Daher ist die Zukunftsperspektive der ausländischen Fachkräfte auch nicht überraschend. Nahezu alle äußern die Einschätzung, dass sie in fünf Jahren „in jeden Fall“ oder „wahrscheinlich“ in Deutschland arbeiten werden (97 %). Eine signifikante Variation über den Migrationskanal kann dabei nicht festgestellt werden. Elf von 18 befragten PuMa-Befragten wollen nicht zu einem späteren

Zeitpunkt wieder in ihr Heimatland zurückkehren oder sehen dies zumindest als unwahrscheinlich an. Unter allen Befragten verhalten sich diese Relationen kaum anders: 63 % der Befragten wollen sich langfristig in Deutschland niederlassen und nicht in ihr Heimatland zurückkehren. Dafür spricht auch, dass bei 93 % der Befragten auch der Lebenspartner oder die -partnerin entweder bereits in Deutschland ist oder plant, nach Deutschland zu migrieren. Somit ist nicht nur der Wunsch, in Deutschland zu arbeiten, sondern auch das Bedürfnis nach einer langfristigen Perspektive in Deutschland gegeben.

Abbildung 7.8: Zufriedenheit der Zuwandernden nach Zuwanderungskanal und Lebensbereich



Quelle: CATI-Personenbefragung, eigene Erhebung, eigene Darstellung; N=77 (§ 17a), N=170 (Westbalkan), N=117 (Positivliste), N=6 (PuMa)

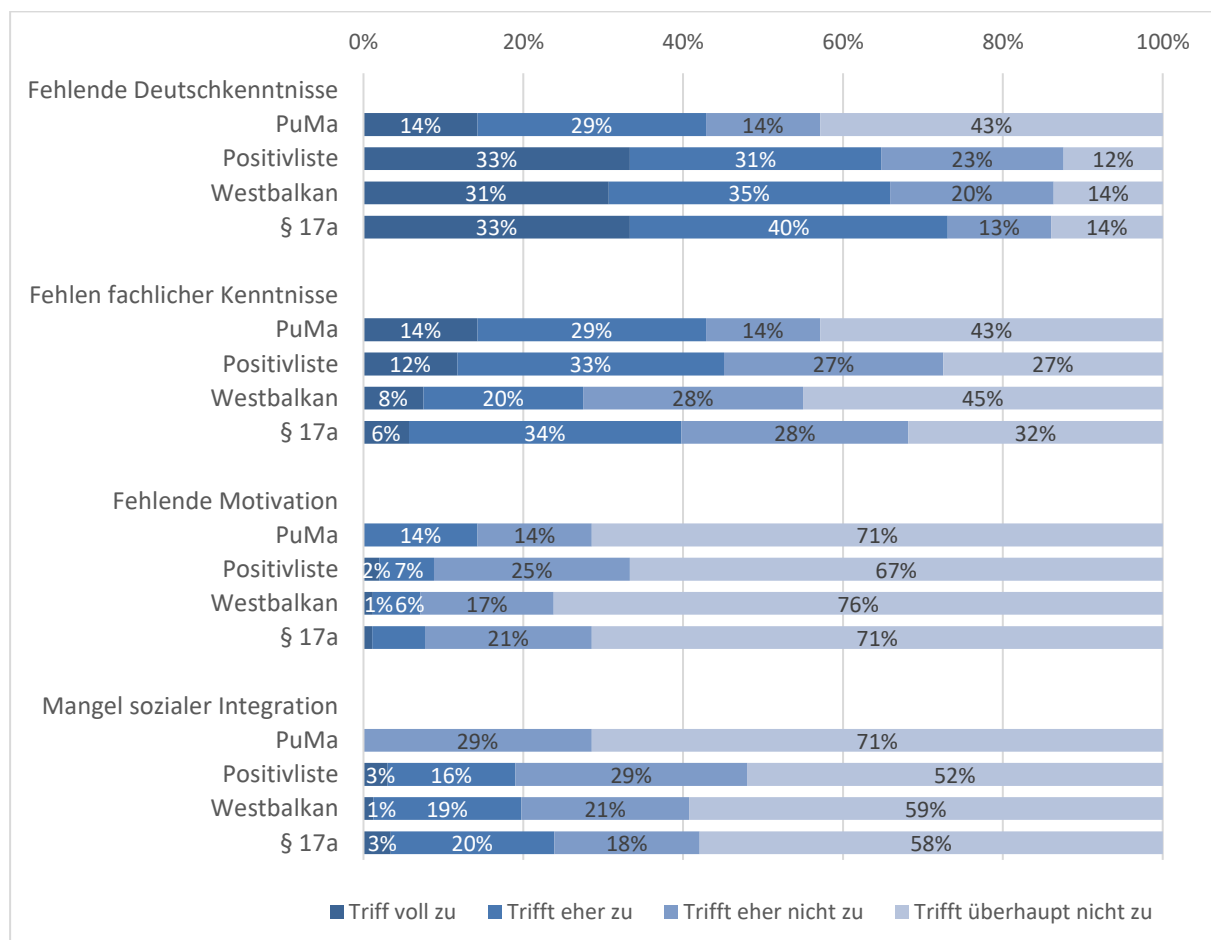
7.3 Erfahrungen aus Sicht der Betriebe

Den Fallstudien-Interviews zufolge haben die Arbeitgeber mit der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte – unabhängig von den Zugangswegen – überwiegend

positive Erfahrungen gemacht. So werden die meisten Beschäftigten als motiviert und leistungsstark bewertet. Insgesamt wurde von einer sehr guten Integration in die Betriebe berichtet. Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass die notwendigen deutschen Sprachkenntnisse vorhanden gewesen seien oder nach einem gewissen Zeitraum entsprechende Deutschkenntnisse erworben werden konnten. Dabei berichteten die Arbeitgeber, dass abhängig von der Tätigkeit deutsche Sprachkenntnisse nicht immer unbedingt erforderlich gewesen seien. Teilweise wurden auch durch die Arbeitgeber Deutschkurse gefördert.

In der quantitativen Befragung der Arbeitgeber werden Schwierigkeiten in erster Linie im sprachlichen Bereich gesehen (siehe Abbildung 7.9). Bei über der Hälfte der ausländischen Arbeitskräfte stellen die Arbeitgeber fehlende Sprachkenntnisse fest. Fachliche Defizite werden noch bei insgesamt einem Drittel der Arbeitskräfte gesehen, Probleme mit der sozialen Integration bei jeder fünften Arbeitskraft. In Übereinstimmung mit den Fallstudien gibt die Motivation den Arbeitgebern nur sehr selten einen Anlass zu einer negativen Bewertung.

Abbildung 7.9: Schwierigkeiten bei der Beschäftigung aus Arbeitgebersicht



Erläuterung: Die Darstellung bezieht sich ggf. auf mehrere Arbeitskräfte.

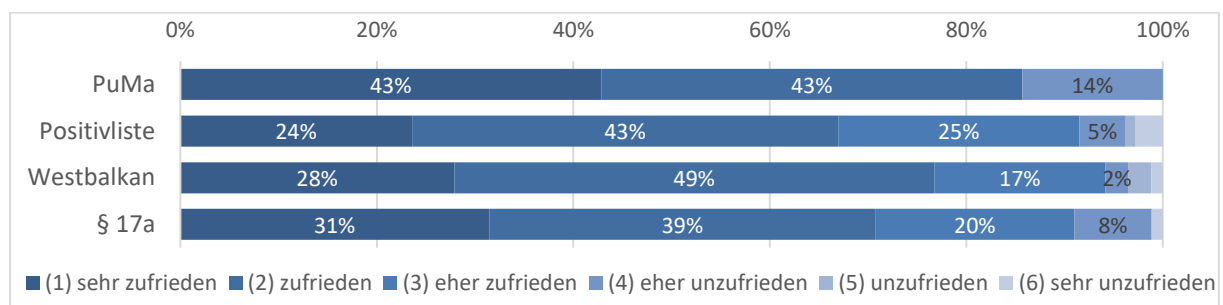
Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung; N=7 (PuMa), N=105 (Positivliste), N=88 (Westbalkan), N=93 (§ 17a)

Nach den Aussagen aus den Fallstudien ist die Einarbeitung der Arbeitskräfte in den Betrieben durchweg schnell erfolgt, auch weil die Arbeitgeber geeignete Trainings, Schulungen oder andere Maßnahmen zur Einarbeitung angeboten hätten. Darüber hinaus hätten die Arbeitgeber durch zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen (etwa Wohnungssuche, zusätzliche Deutschkurse oder auch sonstige soziale Angebote) dazu beigetragen, dass sich die Arbeitnehmer schnell in den Betrieben wohlfühlen und dadurch auch motiviert blieben.

Häufig nutzten die Arbeitgeber die Probezeit oder – im Fall des § 17a AufenthG – eine geringfügige Beschäftigung nach Beginn der Zuwanderung, um festzustellen, ob die Arbeitskräfte für die Tätigkeit geeignet sind. Im Anschluss wurde die Beschäftigung in aller Regel fortgeführt. Nur in wenigen Fällen wurde von negativen Erfahrungen berichtet, sodass Arbeitsverträge gekündigt wurden. Dies war zum Beispiel bei einem PuMa-Fall ein Problem, da sich herausgestellt hatte, dass dieser ein Alkoholproblem hatte, weshalb eine Kündigung unumgänglich war.

Insgesamt sind die Arbeitgeber mehrheitlich von den zugewanderten Arbeitskräften überzeugt. Darin unterscheiden sich die unterschiedlichen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung nur unwesentlich (siehe Abbildung 7.10).

Abbildung 7.10: Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Beschäftigten



Quelle: CATI-Betriebsbefragung, eigene Darstellung, N=7 (PuMa), N=106 (Positivliste), N=86 (Westbalkan), N=89 (§ 17a)

Nach den Aussagen aus den Fallstudien gilt generell, dass die Arbeitgeber sich wünschen, die ausländischen Arbeitskräfte weiter bei sich zu beschäftigen. Die Arbeitgeber rechnen damit, dass die ausländischen Arbeitskräfte als Mitarbeiter langfristig bei ihnen bleiben. Nach ihrer Einschätzung planen die meisten von ihnen, in Deutschland zu bleiben, und einige hätten mittlerweile auch ihre Partner bzw. Partnerinnen nach Deutschland nachgeholt. Diese Aussagen untermauern die Angaben aus den quantitativen Verlaufsanalysen.

8. Schlussfolgerungen

Das Ziel des kriterienbasierten Ansatzes ist es, die Zusammensetzung der Zuwandernden nach bestimmten Merkmalen zu steuern und dabei zugleich eine ausreichende Zahl geeigneter Fachkräfte zu gewinnen. Die Literaturanalyse zeigt, dass die Steuerung der Zusammensetzung der Zuwandernden durch kriterienbasierte Ansätze in der Regel wirksam ist. Dafür sprechen neben den direkten Effekten (Ausschluss von Personen, die die Mindestanforderung unterschreiten) auch indirekte Effekte. So verbessert sich durch sprachliche Kriterien das Sprachniveau vor der Einreise nicht nur bei den Hauptantragstellern, sondern auch bei deren Ehepartnern. Dass die Kriterien zur Integrationsfähigkeit einen Einfluss darauf haben, mit welchen persönlichen Voraussetzungen Fachkräfte nach Deutschland kommen, zeigt sich im Vergleich von PuMa zu alternativen Steuerungsmechanismen. So würde nur die Hälfte der Zuwandernden im Rahmen der Westbalkan-Regelung die 100-Punkte-Grenze überschreiten. Unter den Kriterien spielen die Anforderungen im Hinblick auf deutsche Sprachkenntnisse die weitaus wichtigste Rolle. Wenn die Beschäftigten die 100-Punkte-Grenze überschreiten, so tun sie dies in der weit überwiegenden Anzahl allein aufgrund ihres Sprachniveaus. Dies stimmt mit dem Konzept von PuMa überein, das die deutschen Sprachkenntnisse besonders stark gewichtet. In den meisten übrigen Fällen spielt auch die Verwandtschaft bis 2. Grades für die Erfüllung der Punktzahl eine Rolle. Die anderen Kriterien (Voraufenthalte und Englisch- oder Französischkenntnisse) haben nur eine untergeordnete Bedeutung.

Nimmt man die Beschäftigungsstabilität zum Gradmesser, dann zeigt sich, dass die Zulassung von Personen mit weniger als 100 (hypothetischen) PuMa-Punkten problematisch ist. Ihre Beschäftigung ist relativ schnell wieder beendet. Punktzahlen deutlich über der 100-Punkte-Grenze haben dagegen keinen zusätzlichen Effekt auf die Beschäftigungsstabilität. Bei aller Vorsicht, die man bei solchen Bewertungen vor allem angesichts der Zahl von nur 16 Personen mit weniger als 100 (hypothetischen) Punkten walten lassen muss, erscheint die Abschneidegrenze bei 100 Punkten mit Bezug auf das Kriterium Beschäftigungsstabilität also sinnvoll gewählt. Diese Ergebnisse sind jedoch zurückhaltend zu interpretieren, denn bei den Bleibeabsichten und den Löhnen gibt es keine Unterschiede.

PuMa zeigt die Schwierigkeiten eines kriterienbasierten Ansatzes auf, die darin bestehen, dass die Gesamtheit der Kriterien und sonstigen Anforderungen eine zu hohe Schwelle darstellen kann, um eine Zuwanderung in der gewünschten Größenordnung zu induzieren. Im Hinblick auf die gesetzlich vorgegebene Anforderung der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen zeigen Ergebnisse frühere Studien, dass Personen, deren berufliche Qualifikationen anerkannt wurden, längerfristig eine höhere Beschäftigungsquote haben als andere Zugewanderte. Die Erhöhung der

Beschäftigungsquote geht vor allem auf die Arbeitsaufnahme in zugangsbeschränkten Berufen zurück. Das spricht dafür, auch künftig die Anerkennung zur Voraussetzung zu machen, weil so eine nachhaltige und bedarfssichernde Beschäftigung am ehesten zu erwarten ist. Gegen diese Zugangsvoraussetzung spricht indes, dass dies eine zu hohe Hürde sein könnte, um dem Fachkräftemangel wirksam zu begegnen. Aus diesem Grund halten drei Viertel der im Rahmen der Evaluation befragten Arbeitgeber die Anforderung, dass die beruflichen Abschlüsse anerkannt werden müssen, für zu hoch.

Eine Weiterentwicklung der Steuerungsmechanismen der Zuwanderung sollte daher eine gewisse Flexibilität zulassen, beispielsweise indem eine fehlende berufliche Anerkennung durch andere Kriterien kompensiert werden kann. Hierzu wären allerdings weitere gesetzliche Änderungen erforderlich.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Beschäftigung der ausländischen Fachkräfte verglichen mit allen Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland relativ stabil ist. Das gilt für alle Steuerungsmechanismen der Zuwanderung. Dem entspricht, dass die zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland migrierten Personen ihre langfristige Perspektive in Deutschland sehen und auch ihre Familienangehörigen nach Deutschland holen wollen. Wer auf einem dieser Wege nach Deutschland kommt, ist in der Regel kein „Gastarbeiter“ und keine „Gastarbeiterin“ sondern jemand, der oder die langfristig zur deutschen Gesellschaft gehören möchte. Die Implikationen hiervon gehen über die Gestaltung der Zuwanderung hinaus und berühren andere Bereiche wie z. B. das Sozialrecht. Auch dies muss bei einer Neugestaltung der Zuwanderungsregeln mitbedacht werden.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Michael G., Charles M. Beach (2011). Do Admission Criteria and Economic Recessions Affect Immigrant Earnings? IRPP Study, no. 22. Montreal: Institute for Research on Public Policy
- Adda, Jérôme, Christian Dustmann, Joseph-Simon Görlach (2017). The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation, mimeo.
- Antecol, Heather, Deborah A. Cobb-Clark, Stephen J. Trejo (2003). Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada, and the United States. *Journal of Human Resources* 38(1), 192–218.
- Åslund, Olof, Dan-Olof Rooth (2007). Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings. *Economic Journal* 117, 422–448.
- Aubry, Amandine, Michał Burzyński, Frédéric Docquier (2016). The Welfare Impact of Global Migration in OECD Countries. *Journal of International Economics* 101, 1–21.
- Auswärtiges Amt (2019). Visumhandbuch. Juni 2019. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207816/e70e66c715d4dafd0f1bd7f8585b0e53/visumhandbuch-data.pdf>
- Aydemir, Abdurrahman (2011). Immigrant Selection and Short-term Labour Market Outcomes by Visa Category. *Journal of Population Economics* 24, 451–475.
- Aydemir, Abdurrahman, Chris Robinson (2008). Global labour markets, return, and onward migration. *Canadian Journal of Economics* 41(4), 1285–1311.
- Beach, Charles M., Alan G. Green, Christopher Worswick (2007). Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants. *Research in Labor Economics*, 27(1115), 349–401.
- Boockmann, Bernhard, Steffes, Susanne (2010). Workers, Firms or Institutions: What Determines Job Duration for Male Employees in Germany? *Industrial and Labor Relations Review*, 64, 109–127.
- Borjas, George J., Kirk B. Doran (2012). The Collapse of the Soviet Union and the Productivity of American Mathematicians. *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1143–1203.
- Boyd, M., & Schellenberg, G. (2007). Re-accreditation and the occupations of immigrant doctors and engineers. *Canadian Social Trends*, Winter (84), 2–10.
- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum, Knut Røed (2014). Immigrants, Labour Market Performance and Social Insurance. *Economic Journal* 124, F644–F683.
- Brücker, Herbert et al. (2018) Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. 12030. Available at: <http://ftp.iza.org/dp12030.pdf>.

- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2016). Feinkonzept Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte (PUMA), 02.09.2016, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2017). Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [BAMF] (2019). Schlüsselzahlen Asyl 2018. BAMF, Nürnberg
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [BAMF] (2019). Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland, Bericht für das Jahr 2018. BAMF, Nürnberg.
- Bundesrat (2015). Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Drucksache 447/15 vom 29.09.2015.
- Burkert, Carola, Marianne Haase (2017). Westbalkan-Regelung, ein neues Modell für die Migrationssteuerung? wiso direct 02/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Chiswick, B. R. and Miller, P. W. (2014) International Migration and the Economics of Language. 7880.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.908.2763&rep=rep1&type=pdf>.
- Chiswick, Barry R. & Miller, Paul W. (2004): Language Skills and Immigrant Adjustment: What Immigration Policy Can Do! IZA DP No. 1419
- Chiswick, Barry, Paul W. Miller (2011). Educational Mismatch: Are High-Skilled Immigrants Really Working in High-Skilled Jobs, and What Price Do They Pay If They Are Not? In: Barry Chiswick (ed.), High-Skilled Immigration in a Global Labor Market, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Cobb-Clark, Deborah A. (2000). Do Selection Criteria Make a Difference? Visa Category and the Labour Market Status of Immigrants to Australia. *Economic Record* 76(232), 15-31.
- Cobb-Clark, Deborah A. (2006). Selection Policy and the Labour Market Outcomes of New Immigrants. In: Deborah A. Cobb-Clark, Siew-Ean Khoo (Eds.), *Public policy and Immigrant Settlement*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 27-52.
- Cully, Marc, Kee Lim, David Smith, Caroline Levantis (2011). Do Skilled Migration Policies Work? A Case Study of Australia. Department of Immigration and Citizenship Staff Research Paper No. 3.
- Department for Business, Innovation and Skills (2014). Employer Responses to Migration Policy Changes: Employer recruitment of people from outside the EEA, Report.
- Deutscher Bundestag (2017). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache

18/11018 – Arbeitsvisa für Menschen vom Westbalkan – Bilanz, Probleme, Perspektiven.

Deutscher Bundestag (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. 19. Wahlperiode, Drucksache 19/2018, Anlage 1.

Deutscher Bundestag (2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im Jahr 2018. 19. Wahlperiode, Drucksache 19/8229.

Dustmann, Christian, Uta Schönberg, Jan Stuhler (2016). The Impact of Immigration: Why DO Studies Reach Such Different Results? *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 31–56.

Erlinghagen, Marcel (2017). Langfristige Trends der Arbeitsmarktmobilität, Beschäftigungsstabilität und Beschäftigungssicherheit in Deutschland, Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, No. 2017–05, Universität Duisburg–Essen, Institut für Soziologie, Duisburg. Espanshade und Fu (1997)

Facchini, Giovanni, Elisabetta Lodigiani (2014). Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. *National Institute Economic Review* 229(1), R3–R21.

Felbermayr, Gabriel, Wilhelm Kohler, 2007. Immigration and Native Welfare. *International Economic Review*, 48(3), 731–760

Foged, Mette, Giovanni Peri (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics* 8(2), 1–34.

Giovanni Facchini, Anna Maria Mayda, Prachi Mishra (2009). Do interest groups affect US immigration policy? *Journal of International Economics*, 81:1, 114–128.

Grangier, Juliette, Rob Hodgson, Keith McLeod (2012). Points of Difference: Does the Skilled Migrant Category Points System Predict Wages? Wellington, Department of Labour.

Green, Alan G., David A. Green (1995). Canadian Immigration Policy: The Effectiveness of the Point System and Other Instruments, *Canadian Journal of Economics* 28(4), 1006–1041.

Grogger, Jeffrey, Gordon H. Hanson (2011). Income Maximization and the Selection and Sorting Of International Migrants. *Journal of Development Economics* 95(1), 42–57.

Hawthorne, Lesleyanne (2006). Labour Market Outcomes For Migrant Professionals: Canada and Australia Compared. Melbourne, Australia.

Hinte, Holger, Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann (2016). Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht

- und wie ein solches System aussehen kann. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(1), 68–87.
- Hunt, Jennifer, Marjolaine Gauthier-Loiselle (2010). How Much Does Immigration Boost Innovation? *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(2), 31–56.
- Kugler, A. D. und Sauer, R. M. (2005) ‘Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians’, *Journal of Labor Economics*, 23(3), pp. 437–465. doi: 10.1086/430283.
- Liebig, Thomas (2007). The Labour Market Integration of Immigrants in Australia. OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, Paris.
- Mayda, Anna Maria, Francesc Ortega, Giovanni Peri, Kevin Shih, Chad Sparber (2017). The Effect of the H-1B Quota on Employment and Selection of Foreign-Born Labor. NBER Working Paper No. 23902.
- Mayring, Philipp (2000). Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research (Online Journal)*, 1(2).
<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2383>
- Munshi, Kaivan, Nicholas Wilson (2010). Identity and Mobility: Historical Fractionalization, Parochial Institutions, and Occupational Choice in the American Midwest, mimeo.
- Murray, Alasdair (2011). Britain’s Points Based Migration System. CentreForum, London.
- Papademetriou, Demetrios G., Madeleine Sumption (2011). Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration. Migration Policy Institute, Washington, DC.
- Patel, Krishna, Yevgeniya Savchenko, Francis Vella (2013). Occupational Sorting of Ethnic Groups. In: Amelie Constant und Klaus Zimmermann (eds.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing, 227–241.
- Peri, Giovanni (2014). Do Immigrant Workers Depress the Wage of Native Workers, IZA World of Labor, Evidence-Based Policy Making. Washington D.C.
- Rambøll (2010). Undersøgelse af greencard-ordningen, København.
- Rostam-Afschar, Davud (2014). Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship. *Empirical Economics* 47(3), 1067–1101.
- Rowthorn, Robert (2008). The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies. *Oxford Review of Economic Policy* 24(3), 560–580.
- Simini, Filippo, Marta C. González, Amos Maritan, Albert-László Barabási (2012). A universal model for mobility and migration patterns. *Nature* 484(7392), 96.
- Somerville, Kara, Scott Walsworth (2009). Vulnerabilities of Highly Skilled Immigrants in Canada and the United States, *American Review of Canadian Studies* 39(2), 147–161.
- Sweetman, A., McDonald, J. T. and Hawthorne, L. (2015) ‘Occupational Regulation and Foreign Qualification Recognition: An Overview’, *Canadian Public Policy* /

Analyse de Politiques, 41(Supplement 1), pp. S1-S13. Available at:
<http://www.jstor.org/stable/43697447>

Tani, Massimiliano (2014). Using a Point System for Selecting Immigrants. IZA World of Labor 2014: 24.

Anhänge

A.1. Datenbeschreibung und Feldberichte zur Befragung

A.1.1 Personenbefragung

Die Grundlage für die Adressdaten der PuMa-Teilnehmenden waren Teilnehmerlisten des VWC sowie die Datenbank des Teams AMZ (Bewerberliste). Es wurde eine Vollerhebung der PuMa-Teilnehmenden durchgeführt. Die Adressdaten der Beschäftigten nach den alternativen Steuerungsmechanismen der Zuwanderung wurden aus der Operativen Datenbank des OS, die mit Daten aus dem IT-Verfahren ZUWG verknüpft wurden, gezogen. Hierfür wurden Ziehungen von einfachen Zufallsstichproben vorgenommen. Für die Aufstockungen ab Juli 2019 wurden ausschließlich Datensätze mit Telefonnummer verwendet.

Die Personenstichproben wurden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verschlüsselt über den gesicherten Austauschserver des IAB an das SOKO-Institut übermittelt. Die Lieferung der ersten Tranche erfolgte am 15.01.2019 und umfasste insgesamt 5.455 Adressen (davon 94 PuMa, 2.000 Positivliste, 2.000 Westbalkan und 1.361 § 17a). Am 14.02.2019 folgte die Lieferung der zweiten Tranche. Hier wurden insgesamt 2.168 Adressen übermittelt (davon Positivliste 935, Westbalkan 1.000 und § 17a 233). Am 05.04.2019 erfolgte eine Nachlieferung von vier weiteren PuMa-Adressen und am 01.07.2019 wurden weitere 430 Adressen übermittelt (davon Positivliste 401 und Westbalkan 29). Die letzte Adressübermittlung erfolgte als zusätzliche Aufstockung der Westbalkan-Stichprobe am 01.08.2019. Diese Adresslieferung umfasste weitere 1.500 Westbalkan-Adressen. Insgesamt wurden so 9.557 Adressen für die Befragung übermittelt.

Tabelle A.1: Adresslieferungen

Lieferung	Gesamt	PuMa	Positivliste	Westbalkan	§17a
Tranche 1 – 15.01.2019	5.455	94	2.000	2.000	1.361
Tranche 2 – 14.02.2019	2.168	0	935	1.000	233
Tranche 3 – 15.04.2019	4	4	0	0	0
Tranche 4 – 01.07.2019	430	0	401	29	0
Tranche 5 – 01.08.2019	1.500	0	0	1.500	0
Gesamt	9.557	98	3.336	4.529	1.594

Quelle: eigene Darstellung

Die PuMa-Stichprobe umfasste 34 Interessentinnen und Interessenten am Modell PuMa (I-Puma) sowie 60 Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen des Modellprojektes PuMa (B-Puma). 12 Personen waren in beiden Stichprobentypen vertreten, so dass sich diese Stichprobe auf insgesamt 86 Personen reduzierte. Weitere Bereinigungen erfolgten auch für die anderen Zugangswege. Dort traten Dopplungen auf, da einige Adressen in beiden Tranchen enthalten waren und weitere Personen über mehrere Zugangswege erfasst wurden. Dadurch reduzierte sich die Gesamtstichprobe auf 9.143 Adressen. Für 1.997 Personen waren weder hinreichende Adressinformationen noch Rufnummern in den Daten hinterlegt, sodass die Einsatzstichprobe letztendlich 7.146 Personen umfasste (davon PuMa: 75, Positivliste: 2.625, Westbalkan: 3.285 und § 17a: 1.161). Eine Rufnummer war nur für 2.661 Personen in der gelieferten Stichprobe hinterlegt. Eine Teilstichprobe von 800 Personen, für die keine Rufnummer in den Adressdaten hinterlegt oder die über die eingetragenen Telefonnummern nicht erreichbar waren, wurde an eine Rufnummernrecherche übergeben. Diese berücksichtigt öffentliche Telefonbuch- und Interneteinträge. Diese Recherche führte jedoch in keinem Fall zu einem positiven Ergebnis, sodass auf eine Recherche für die Reststichprobe verzichtet wurde. Aus diesem Grunde konnte der Großteil der Stichprobe nur schriftlich kontaktiert werden. In diesem Schreiben wurden die Zielpersonen gebeten, eine gültige Rufnummer für eine Interviewführung an das SOKO Institut zu übermitteln. Entsprechend wurde die gesamte Stichprobe an das CATI-System übergeben, sodass auch mit dieser Gruppe eine Interviewführung jederzeit möglich war.

Tabelle A.2: Stichprobenaufbau

	Gesamt	PuMa	Positivliste	Westbalkan	§17a
Lieferung	9.557	98	3.336	4.529	1.594
ohne Doppellieferung PuMa		86			
ohne Doppellieferung in Tranche 2 bis 5	9.391	86	3.239	4.503	1.551
ohne Mehrfachlieferung Zugangswege	9.143	86	2.997	4.497	1.551
mit Adresszeile	7.146	75	2.625	3.285	1.161
mit Rufnummer	2.661	60	597	1.749	255

Quelle: eigene Darstellung

Die Befragung wurde im telefonischen Modus (CATI-Befragung) durchgeführt. Die technische Umsetzung erfolgte mit der professionellen CATI-Software (Computer

Assisted Telephone Interview) von VOXCO. Diese CATI-Technologie bietet entscheidende Vorteile, die maßgeblich die Qualität der Feldarbeit beeinflussen. So konnten die komplexen Filterführungen des Fragebogens umgesetzt werden.

Da der Umfang der Deutschsprachkenntnisse der Zielpersonen nicht bekannt war, wurde der Fragebogen zunächst als deutsch/englische Version umgesetzt, wobei beide Sprachen parallel den Interviewer/innen zur Verfügung standen. Die Übersetzungen berücksichtigen immer die Fragen- und Antworttexte, sodass die gesamte Interviewführung in der bevorzugten Sprache der Zielpersonen geführt wird. Ein Wechsel der Sprache innerhalb des Gesprächs war daher jederzeit möglich. Sofern die Zielpersonen nicht in der Lage waren das Interview in diesen Sprachen zu führen, wurde die Zielsprache vermerkt. Dieses war jedoch lediglich für 21 Fälle mit unterschiedlichen Sprachpräferenzen bis zur zusätzlichen Lieferung der Aufstockungsschichtprobe Westbalkan-Regelung gegeben, sodass keine weiteren Sprachanpassungen im Hauptfeld hinterlegt wurden. Für die türkische Sprache wurde eine Simultanübersetzerin eingesetzt.

Die Feldzeit startete am 28. Januar 2019 mit der Befragung der Interessenten und Bewerber im Rahmen des Modellprojektes PuMa. Die Befragung der Zielpersonen der anderen Zugangswege startete kurze Zeit später am 26. Februar 2019 (in der Lieferung der ersten Tranche waren keine Rufnummern für die Zugangswege Positivliste, Westbalkan und § 17a hinterlegt, diese wurden im Rahmen der Lieferung der zweiten Tranche nachgeliefert) ein. Insgesamt wurden in der Zeit vom 28. Januar bis zum 13. August 2019 388 Interviews realisiert. Das detaillierte Feldergebnis zum 13. August 2019 wird in Tabelle A.3 dokumentiert, wobei einzelne Ergebnisse in Gruppen zusammengefasst dargestellt werden. Diese Zusammenfassungen werden in Tabelle A.4 abgebildet.

Tabelle A.3: Feldergebnis

	Total	keine Rufnummer / nicht gemeldet		Interview		Nicht erreicht		Verweigerung		Falsche Nummer		nicht Zielgruppe	
Total	7146	4478	62,66%	388	5,43%	1638	22,92%	163	2,28%	468	6,55%	11	0,15%
PUMA	75	15	20,00%	18	24,00%	18	24,00%	4	5,33%	9	12,00%	11	14,67%
Positivliste	2625	2023	77,07%	119	4,53%	290	11,05%	38	1,45%	155	5,90%	0	0,00%
Westbalkan	3285	1534	46,70%	172	5,24%	1201	36,56%	109	3,32%	269	8,19%	0	0,00%
17a	1161	906	78,04%	79	6,80%	129	11,11%	12	1,03%	35	3,01%	0	0,00%

Quelle: CATI-Befragung, eigene Darstellung

Tabelle A.4: Ergebnisgruppen zu Tabelle 3

Ergebnisgruppe	Kontaktergebnisse
Interview geführt	Erfolgreich abgeschlossene Interviews
nicht erreicht	unterbrochenes Interview Anrufe nach 18:00 Uhr versuchen Anrufbeantworter Besetztzeichen Freizeichen unverbindliche Terminvereinbarung feste Terminvereinbarung
falsche Rufnummer	kein Anschluss Faxanschluss kein Privathaushalt falsche Rufnummer Zielperson unter allen Nummern nicht erreichbar
keine Rufnummer	keine Rufnummer hinterlegt
Verweigerungen	Verweigerung über Servicenummer abgebrochenes Interview andere Gründe sofort aufgelegt aus Prinzip nicht telefonisch keine Zeit
nicht Zielgruppe	Nach eigener Auskunft kein Kontakt mit einer deutschen Stelle oder Institution

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt wurden bis zum 13. August 2019 388 Interviews realisiert. Auf das Anschreiben an die Personen ohne Rufnummer haben lediglich sieben Personen reagiert, von denen drei zu einem Interview bereit waren.

Von den 388 Interviews konnten 272 vollständig in deutscher Sprache geführt werden, 82 Gespräche wurden teilweise auf Deutsch und teilweise auf Englisch geführt. Lediglich 34 Interview wurde vollständig in englischer Sprache umgesetzt. Die Interviewdauer liegt zwischen 15 und 117 Minuten, im Mittel bei 36 Minuten.

Betrachtet man die Ausschöpfungsquote, in welcher die neutralen Ausfälle (falsche Rufnummer, nicht Zielgruppe) nicht berücksichtigt werden, liegt diese bei rund 18 Prozent. Diese vergleichsweise geringe Quote liegt an der erst kürzlich gestarteten Befragung der Aufstockungstichprobe Westbalkan. In den anderen Bereichen liegt sie zwischen 26 und 45 Prozent.

Die detaillierte Übersicht über die Ausschöpfung wird in Tabelle A.5 dokumentiert.

Tabelle A.5: Ausschöpfung der Stichprobe

	PuMa		Positivliste		Westbalkan		§17a		Gesamt	
Brutto-Adressen CATI	75	100,00%	2.625	100,00%	3.285	100,00%	1.161	100,00%	7.146	100,00%
falsche / keine Rufnummer	24	32,00%	2.178	82,97%	1.803	54,89%	941	81,05%	4.946	69,21%
nicht Zielgruppe	11	14,67%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	11	0,15%
Summe neutrale Ausfälle	35	46,67%	2178	82,97%	1803	54,89%	941	81,05%	4957	69,37%
Netto Adressen	40	100,00%	447	100,00%	1482	100,00%	220	100,00%	2189	100,00%
nicht erreicht	18	45,00%	290	64,88%	1.201	81,04%	129	58,64%	1.638	74,83%
Verweigerungen	4	10,00%	38	8,50%	109	7,35%	12	5,45%	163	7,45%
Interview geführt	18	45,00%	119	26,62%	172	11,61%	79	35,91%	388	17,72%

Quelle: CATI-Befragung, eigene Darstellung

A.1.2 Betriebsbefragung

Es wurden drei Untersuchungsgruppen definiert: (i) Betriebe, die mindestens eine Teilnehmerin oder einen Teilnehmer nach PuMa beschäftigen, (ii) Betriebe, die mindestens eine Person beschäftigen, die nach einem der alternativen Steuerungsmechanismen nach Deutschland gekommen sind, und (iii) Betriebe, die keine solchen Personen beschäftigen. Während für Untersuchungsgruppe (i) eine Vollerhebung vorgenommen wurde, wurden in den anderen Untersuchungsgruppen Zufallsstichproben gezogen. Eine Schichtung nach Betriebsgrößenklassen wurde dabei vorgegeben (siehe Tabelle A.6).

Tabelle A.6: Schichtungsmatrix der Betriebsbefragung

Größenklasse	Sollzahlen Nettostichprobe
< 20	120
20 – 49	120
50 – 99	120
100 – 199	120
200+	120
Insgesamt	600

Quelle: eigene Darstellung

Die Stichprobe wurden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verschlüsselt über den gesicherten Austauschserver des IAB an das SOKO-Institut übermittelt. Sie umfasste 36 Betriebe mit Mitarbeitern aus dem Modellprojekt PuMa, 1.143 Datensätze von Unternehmen der anderen Zugangswege und 3.000 Adressen für die Kontrollgruppe. Für 113 dieser Unternehmen waren mehrere Zugangswege hinterlegt. Diese Betriebe wurden jeweils nur einmal in die CATI-Einsatzstichprobe übernommen und zu dem von ihnen genutzten Zugangsweg befragt, der in der

Stichprobe am schwächsten vertreten war. Insgesamt wurden 4.034 Unternehmen in das CATI-System übergeben, davon 36 Betriebe mit Mitarbeitern aus dem Modellprojekt PuMa, 238 Betriebe, die Mitarbeiter mit Aufenthaltstitel nach §17a Aufenthaltsgesetz beschäftigten, 348 Unternehmen mit Mitarbeitern die über Berufe der Positivliste einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt fanden und 426 Betriebe mit Beschäftigten im Rahmen der Westbalkan-Regelung. Weitere 2986 Unternehmen bildeten die Kontrollgruppe.

Die Befragung wurde im telefonischen Modus (CATI-Befragung) durchgeführt. Die technische Umsetzung erfolgte mit der professionellen CATI-Software (Computer Assisted Telephone Interview) von VOXCO. Diese CATI-Technologie bietet entscheidende Vorteile, die maßgeblich die Qualität der Feldarbeit beeinflussen. So konnten die komplexen Filterführungen des Fragebogens umgesetzt werden.

Insgesamt wurden im Rahmen der Betriebsbefragung in der Zeit vom 20. Mai bis zum 31. Juli 2019 635 Interviews realisiert. Das detaillierte Feldergebnis wird in Tabelle A.7 dokumentiert, wobei einzelne Ergebnisse in Gruppen zusammengefasst dargestellt werden. Diese Zusammenfassungen werden in Tabelle A.8 abgebildet.

Tabelle A.7: Feldergebnis

Label	Total	Interview		Nicht erreicht		Verweigerung		Falsche Nummer		nicht Zielgruppe	
Total	4034	635	15,74%	2619	64,92%	483	11,97%	234	5,80%	63	1,56%
PuMa	36	7	19,44%	7	19,44%	4	11,11%	1	2,78%	17	47,22%
Positivliste	348	106	30,46%	148	42,53%	54	15,52%	20	5,75%	20	5,75%
Westbalkan	426	88	20,66%	184	43,19%	74	17,37%	61	14,32%	19	4,46%
§17a	238	93	39,08%	95	39,92%	40	16,81%	3	1,26%	7	2,94%
Kontrollgruppe	2986	341	11,42%	2185	73,17%	311	10,42%	149	4,99%	0	0,00%

Quelle: CATI-Befragung, eigene Darstellung

Da für die Unternehmen keine Rufnummern in den Adressdaten hinterlegt waren, wurden sie zunächst an eine Rufnummernrecherche übergeben. Diese berücksichtigt öffentliche Telefonbuch- und Interneteinträge. Für 191 Unternehmen konnte keine Rufnummer recherchiert werden, davon ein PuMa-Unternehmen, 13 Betriebe mit Zugangsweg Positivliste, 48 mit Westbalkan-Regelung, sechs bei § 17a und 123 aus der Kontrollgruppe.

Betrachtet man die Ausschöpfungsquote (Tabelle A.9), in welcher die neutralen Ausfälle (falsche/nicht recherchierbare Rufnummer, nicht Zielgruppe) nicht berücksichtigt werden, liegt diese bei knapp 17 Prozent (im Einzelnen: PuMa 38,9 Prozent, Positivliste 34,4 Prozent, Westbalkan 25,4, § 17a 40,8 und Kontrollgruppe 12 Prozent). Nachdem insgesamt ca. 550 Fälle erreicht und in der Kontrollgruppe bereits

über 300 Interviews realisiert waren, wurde die Kontrollgruppenstichprobe zu Gunsten erhöhter Fallzahlen in den anderen Gruppen und einer besseren Verteilung über die Zugangswege gestoppt. Dementsprechend ist die Ausschöpfungsquote in dieser Gruppe vergleichsweise gering.

Tabelle A.8: Ergebnisgruppen

Ergebnisgruppe	Kontaktergebnisse
Interview geführt	erfolgreich abgeschlossene Interviews
nicht erreicht	unterbrochenes Interview
	Anrufe nach 18:00 Uhr versuchen
	Anrufbeantworter
	Besetztzeichen
	Freizeichen
	unverbindliche Terminvereinbarung
	feste Terminvereinbarung
falsche Rufnummer	kein Anschluss
	keine Rufnummer recherchierbar
	Faxanschluss
	kein Unternehmensanschluss
	falsche Rufnummer
Verweigerungen	Verweigerung über Servicenummer
	abgebrochenes Interview
	andere Gründe
	sofort aufgelegt
	aus Prinzip
	nicht telefonisch
	keine Zeit
nicht Zielgruppe	keine Mitarbeiter über vorgegebenen Zugangsweg im Betrieb

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle A.9: Ausschöpfung

	PuMa		Positivliste		Westbalkan		§17a		Kontrollgruppe		Gesamt	
Brutto-Adressen CATI	36	100,00%	348	100,00%	426	100,00%	238	100,00%	2986	100,00%	4034	100,00%
falsche / keine Rufnummer	1	2,78%	20	5,75%	61	14,32%	3	1,26%	149	4,99%	234	5,80%
nicht Zielgruppe	17	47,22%	20	5,75%	19	4,46%	7	2,94%	0	0,00%	63	1,56%
Summe neutrale Ausfälle	18	50,00%	40	11,49%	80	18,78%	10	4,20%	149	4,99%	297	7,36%
Netto Adressen	18	100,00%	308	100,00%	346	100,00%	228	100,00%	2837	100,00%	3737	100,00%
nicht erreicht	7	38,89%	148	48,05%	184	53,18%	95	41,67%	2185	77,02%	2619	70,08%
Verweigerungen	4	22,22%	54	17,53%	74	21,39%	40	17,54%	311	10,96%	483	12,92%
Interview geführt	7	38,89%	106	34,42%	88	25,43%	93	40,79%	341	12,02%	635	16,99%

Quelle: CATI-Befragung, eigene Darstellung

Die durchschnittliche Interviewdauer lag bei 19 Minuten. Die Interviews über die unterschiedlichen Zugangswege nahmen mit fast 24 Minuten deutlich mehr Zeit in Anspruch als die Kontrollgruppeninterviews, die im Schnitt gut 15 Minuten dauerten.

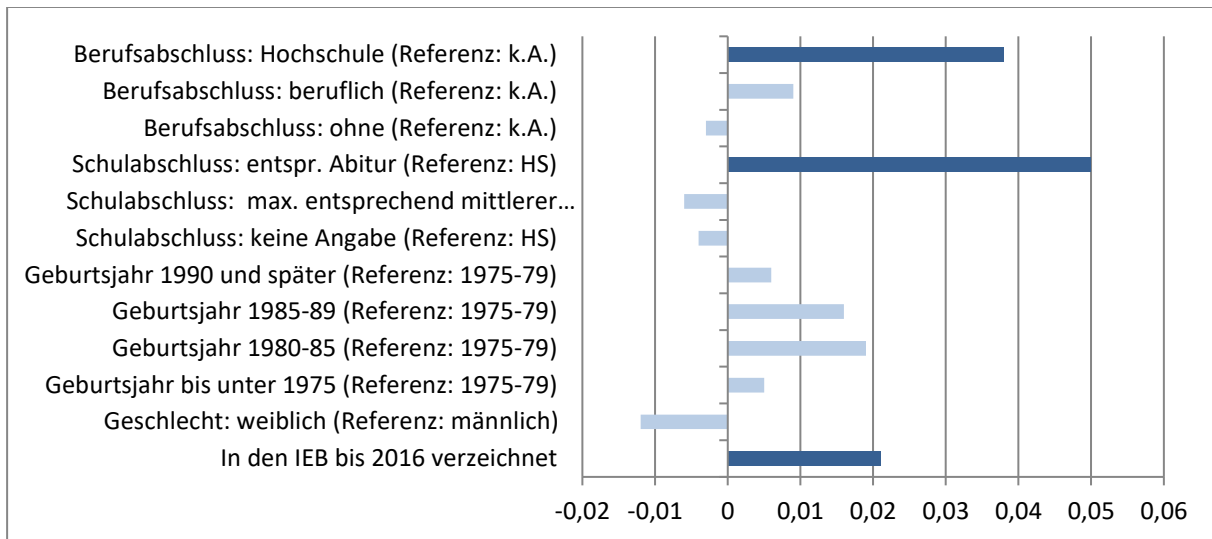
A.2. Selektivitätsanalyse der CATI-Befragung

Um zu untersuchen, inwieweit die interviewten Fachkräfte eine Zufallsauswahl aus der Bruttostichprobe und damit eine Zufallsauswahl aus allen ausländischen Arbeitskräften sind, die auf der Grundlage eines der untersuchten Steuerungsmechanismen nach Deutschland gekommen sind, wurde mit den IEB-Daten eine Selektivitätsanalyse durchgeführt. Die abhängige Variable ist dabei die Teilnahme an der CATI-Befragung. Zeigen sich statistisch und größenordnungsmäßig signifikante Effekte auf die Teilnahme, ist die Stichprobe im Hinblick auf das vorliegende Merkmal selektiert. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Prozessdaten nur eine begrenzte Zahl an Merkmalen liefern. Eine Selektivität im Hinblick auf nicht eingeschlossene Merkmale – beispielsweise deutsche Sprachkenntnisse, bestimmte Qualifikationen oder Persönlichkeitsmerkmale – kann nicht ausgeschlossen werden. Die Ergebnisse einer linearen Regression werden in Abbildung A.2.0.1 dargestellt. Das Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,30 zeigt, dass der Erklärungsgehalt des Modells gering ist. Es dominiert also der Einfluss von unsystematischen Faktoren auf die Teilnahme an der Befragung. Allerdings beeinflussen einige Merkmale die Teilnahmewahrscheinlichkeit signifikant:

- Personen mit Einträgen in den IEB vor 2016 haben eine um 2,1 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit der Befragungsteilnahme (das entspricht 46 %).
- Personen mit Hochschulabschluss bzw. Abitur haben eine um 3,8 bzw. 5,0 Prozentpunkte (82 % bzw. 108 %) erhöhte Teilnahmewahrscheinlichkeit.

Es ist also davon auszugehen, dass die Teilnehmenden an der Befragung besser qualifiziert sind und eher bestehende Erfahrungen in Deutschland haben als alle ausländischen Arbeitskräfte insgesamt. Dies wird bei der Interpretation der Ergebnisse an den entsprechenden Stellen des Berichts berücksichtigt.

Abbildung A.2.0.1: Ergebnisse der Selektivitätsanalyse



Quelle: Prozessdaten der BA (IEB), IAW-Berechnungen

A.3. Durchführung der Experteninterviews auf übergeordneter Ebene

Bis zum Sommer 2018 wurden Experteninterviews auf der Ebene des BMAS, der ZAV und den anderen beteiligten Akteuren geführt, um die strategischen Zielsetzungen, Durchführungsbestimmungen und Erwartungen an das Modellprojekt aus Sicht der in die Planung und Umsetzung involvierten Akteure besser nachvollziehen und in den nachfolgenden Untersuchungsschritten berücksichtigen zu können. Hierzu erfolgten zunächst Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Projektträger, also des BMAS und der Bundesagentur für Arbeit (BA), auf der strategischen Ebene. Diese wurden ergänzt durch Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionaldirektion (RD) Baden-Württemberg der BA und des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. Neben den strategischen Akteuren wurden im Zuge der Expertengespräche auch Akteure befragt, die auf der überregionalen Ebene für Teile der Projektumsetzung zuständig sind. Dazu gehören die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA, ihr Virtuelles Welcome Center (VWC) sowie Anerkennungsberatungen und Anerkennungsstellen. Hinzu kamen Interviews mit Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner und Kammerorganisationen in Baden-Württemberg.

Zum Zeitpunkt der Interviews lief das PuMa-Modellprojekt knapp zwei Jahre, sodass bereits längere Erfahrungen vorlagen. Von umfangreichen Praxiserfahrungen konnte aufgrund der relativ geringen Teilnehmerzahlen im Modellprojekt jedoch nicht gesprochen werden. Insgesamt wurden 11 Expertengespräche geführt. Zwei weitere Gespräche mit Verbands- und Sozialpartnerorganisationen kamen nicht zustande.

Tabelle A.10: Verzeichnis der Experteninterviews auf übergeordneter Ebene

Nr.	Befragte Organisation	Modus
1	Bundesagentur für Arbeit – Regionaldirektion Baden-Württemberg, Stuttgart	persönlich
2	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA (ZAV), Bonn	persönlich
3	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin	persönlich
4	Arbeitgeber Baden-Württemberg, Stuttgart	persönlich
5	IHK FOSA, Nürnberg	telefonisch
6	IHK Region Stuttgart	persönlich
7	Regierungspräsidium Stuttgart	telefonisch
8	Agentur für Arbeit Stuttgart	persönlich
9	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, Stuttgart	persönlich
10	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA (ZAV), Bonn	telefonisch
11	IQ Netzwerk Baden-Württemberg, Mannheim	telefonisch

Quelle: Eigene Darstellung

Im Zentrum dieser Gespräche standen zunächst Fragen nach dem Hintergrund, der Genese und nach den Zielen und Erwartungen an das Modellprojekt. Danach wurden Fragen zu dessen Einbettung in den rechtlichen Rahmen sowie der Implementierung einzelner Projektelemente angesprochen, wie zum Beispiel jene des Zugangs zum Modellprojekt, der Kriterien des Punktemodells oder der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Im dritten Fragenkomplex wurde ausgelotet, welche Probleme sich bereits abzeichnen und – basierend auch auf Erkenntnissen für andere Regelungen – welche Ansatzpunkte zu deren Behebung sich anbieten. Und schließlich ging es um die Frage, wie PuMa im Vergleich zu alternativen Steuerungsansätzen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte zu bewerten ist. Darüber hinaus enthält der Leitfaden für die Expertengespräche noch weitere Fragenkomplexe (z. B. Nutzen des „Pools“ vorgeprüfter Bewerberinnen und Bewerber, Profil der Teilnehmenden, Arbeitgeberprofile).

A.4. Durchführung der qualitativen Fallstudien

Um hinsichtlich der Implementation des PuMa-Modellprojekts vor Ort möglichst konkrete Informationen aus unterschiedlichen Perspektiven zu gewinnen, sollten problemzentrierte Interviews mit relevanten Akteuren zunächst nur in vier Arbeitsagenturbezirken in Baden-Württemberg stattfinden. Im Rahmen einer Regionalauswahl nach dem Grundsatz maximaler Kontrastierung wurden vier Standorte ausgewählt. Das zentrale Auswahlkriterium war, dass im Bereich der jeweiligen Agentur

bereits PuMa-Fachkräfte in Arbeit vermittelt wurden. Darüber hinaus wurden bei der Auswahl noch folgende Aspekte berücksichtigt:

- Es sollten zwei städtische und zwei ländliche Agenturen für Arbeit ausgewählt werden.
- Es sollte möglichst ein Welcome Center in der jeweiligen Agentur angesiedelt sein.
- Zudem sollten die regionale Wirtschaftsstruktur (Häufung von Branchen und Berufsgruppen) sowie der regionale Fachkräftebedarf berücksichtigt werden.
- Schließlich sollte es sich um Agenturbezirke handeln, in denen möglichst umfangreiche Erfahrungen mit der Vermittlung Zugewanderter aus Drittstaaten vorlagen.

Die Vorbereitungen begannen im vierten Quartal 2018. Zunächst wurde (zunächst per E-Mail und danach telefonisch) Kontakt zu den Agenturen für Arbeit aufgenommen und darum gebeten, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für das Thema der Zuwanderung von Fachkräften innerhalb der Agenturen und zu anderen Akteuren vor Ort (z. B. Unternehmen, Ausländerbehörden) zu benennen und sofern möglich einen Kontakt zu diesen herzustellen. Im Anschluss daran erfolgte die direkte Ansprache auf telefonischem Wege oder per E-Mail zur Vereinbarung von Terminen.

Im Rahmen der vier Fallstudien wurden am Einwanderungsprozess beteiligte Akteure auf operativer Ebene (Agenturen für Arbeit einschließlich des Arbeitgeber-Service und der Welcome Center, PuMa-Teilnehmende sowie auf alternativen Zugangswegen Zugewanderte, Unternehmen, Ausländerbehörden und lokale Kooperationspartner) anhand von Leitfäden in Form problemzentrierter Interviews befragt. Ziel war es, insbesondere die subjektiven Sichtweisen und Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure herauszuarbeiten. Im Vergleich zu den Expertengesprächen auf übergeordneter Ebene zeichnet sich diese Interviewform durch mehr Offenheit aus. Dadurch wurden die Gesprächspersonen angeregt, selbst thematische Schwerpunkte zu setzen.

Aufgrund der insgesamt nur sehr geringen Anzahl von Vermittlungen bzw. von PuMa-Teilnehmenden in der Vermittlungsphase lagen in keinem der ausgewählten Agenturbezirke umfangreiche praktische Erfahrungen mit dem Modellprojekt vor. Daher wurden vier weitere Agenturbezirke ausgewählt, der Fokus der problembezogenen Interviews auch auf Migrantinnen und Migranten, die auf alternativen Zugangswegen eingewandert sind, ausgeweitet und die Gesprächsleitfäden entsprechend ergänzt.

Tabelle A.11: Verzeichnis der Interviews auf operativer Ebene (Fallstudien)

Nr.	Akteure	Anzahl der Interviews	Modus
1	Fachlich Zuständige in acht regionalen Arbeitsagenturen (i.d.R. Teamleiter AG-S)	8	telefonisch
2	Arbeitgeber mit Fachkräften aus Drittstaaten via PuMa	3	telefonisch
3	Arbeitgeber mit Fachkräften aus Drittstaaten via alternativen Zugangswegen	7	persönlich/ telefonisch
4	Arbeitnehmer aus Drittstaaten via PuMa	3	telefonisch
5	Ehrenamtliche Begleitung einer PuMa-Fachkraft	1	telefonisch
6	Arbeitnehmer aus Drittstaaten via alternativen Zugangswegen	3	persönlich/ telefonisch
7	Regionale Welcome Center	3	telefonisch
8	Arbeitsmarktzulassung und IPS	2	persönlich
9	Ausländerbehörde	1	telefonisch
10	Private Personalvermittlung	2	persönlich/ telefonisch
	Insgesamt	33	

Quelle: Eigene Darstellung

Am Anfang der Gespräche standen zunächst Fragen zum Konzept (z. B. Relevanz der Kriterien des Punktemodells und Nutzen des Bewerberpools), zum Stellenwert (Anteil an der Vermittlungstätigkeit insgesamt), zur Umsetzung (z. B. Arbeitsaufwand, Grad der Spezialisierung, Schnittstellen, Kommunikation mit relevanten Akteuren) und zu den Ergebnissen des PuMa-Modellprojekts (Fallzahlen, Güte des Matching, u.a.). Sodann wurde ausgelotet, welche Erfahrungen insgesamt bei der Vermittlung ausländischer Fachkräfte vor Ort (unabhängig von deren Zugangsweg) gemacht wurden und welche Ansatzpunkte zur Optimierung der Vermittlungsarbeit sich aus operativer Perspektive anbieten. Und last but not least ging es um die Fragen, wie PuMa im Vergleich zu den alternativen Steuerungsansätzen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte zu bewerten ist (z. B. inwieweit ein Kriterien-basierter Ansatz grundsätzlich geeignet ist, um zusätzliche ausländische Fachkräftepotenziale in höherem Ausmaß zu erschließen) und was es auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf ein künftiges Fachkräfteeinwanderungsgesetz besonders

zu berücksichtigen gilt (z. B. Stellenwert von Sprachniveau, Gestaltung des Prozesses der beruflichen Anerkennung, finanzielle und personelle Ausstattung,³¹ Einbindung relevanter Akteure außerhalb der Arbeitsverwaltung und gezielte Rekrutierungsmaßnahmen in Drittländern).

Die 33 Interviews (durchschnittliche Dauer 36 Minuten, Spannweite: 6 bis 67 Minuten) wurden im Zeitraum von Februar bis August 2019 vorwiegend telefonisch durchgeführt und unter Zusicherung von Anonymität mit Zustimmung der Gesprächspersonen (bei einzelnen Interviews waren zwei Gesprächspersonen beteiligt) digital aufgezeichnet, danach transkribiert (zu einem geringen Teil protokolliert) und inhaltsanalytisch ausgewertet. Hierzu wurde ein Verfahren in Anlehnung an Mayring (2000) angewendet. Dabei wurden entsprechend den Erkenntnisinteressen des Evaluationsvorhabens zunächst verschiedene Kategorien gebildet (z. B. Bewertung der verschiedenen Zugangsregelungen für Fachkräfte aus Drittstaaten hinsichtlich des operativen Aufwands und der Praktikabilität). Die Transkripte wurden im Anschluss ausgewertet und die getätigten Äußerungen, die sich thematisch ähnlich sind, einer Kategorie zugeordnet. Danach wurde das entsprechend „sortierte“ Material inhaltlich zusammengefasst und wechselseitig interpretiert.

A.5. Ergebnisse weiterer statistischer Analysen

A.5.1 Analysen zur beruflichen Tätigkeit der ausländischen Fachkräfte

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Verteilung der getätigten offenen Nennungen nach den verschiedenen Branchen der Klassifikation der Berufsgruppen der Bundesagentur für Arbeit auf und beschreiben, in welchen Bereichen die Befragten hinsichtlich der verschiedenen Zugangswege tätig sind. Die Basis hierfür waren die getätigten offenen Nennungen zu den ausgeübten Berufen, die jedoch nicht immer eindeutig einer deutschen Berufsbezeichnung zugeschrieben werden konnten. Auch hat ein Teil der Befragten keine Antworten hierzu gegeben.

³¹ Es geht hierbei um die personelle Ausstattung der dafür zuständigen Akteure/Stellen/Institutionen sowie um die evtl. Bereitstellung von Fonds, sofern bspw. Rekrutierungsmaßnahmen im Ausland vorgenommen werden und/oder die Bewerbungskosten der ausländischen Fachkräfte vorfinanziert/subventioniert werden müssen.

Tabelle A.12: Tätigkeit der Befragten (§17a) nach Berufen auf Basis offener Nennungen

	Falls Befragte/r innerhalb der letzten 24 Monate in einem Beruf beschäftigt war, was für ein Beruf war das?	Gennannte berufliche Tätigkeit in Deutschland
1 Land, Forst-, Tierwirtschaft und Gartenbau		
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	3%	1%
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik		
4 Naturwissenschaft, Geographie, Technik, IT		1%
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	3%	1%
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel	3%	
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung		
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	90%	95%
9 Wissenschaft, Medien, Kunst, Kultur, Gestaltung		
keine Nennung	3%	1%
keine Zuordnung möglich		
Summe (Fallzahl = 79)	100%	100%

Quelle: IAW-Erhebung; eigene Darstellung, aufgrund von Rundungen kommt es zu Abweichungen

Tabelle A.13: Tätigkeit der Befragten (Positivliste) nach Berufen auf Basis offener Nennungen

	Falls Befragte/r innerhalb der letzten 24 Monate in einem Beruf beschäftigt war, was für ein Beruf war das?	Gennannte berufliche Tätigkeit in Deutschland
1 Land, Forst-, Tierwirtschaft und Gartenbau		
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	6%	6%
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	2%	2%
4 Naturwissenschaft, Geographie, Technik, IT	2%	1%
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit		1%
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel	1%	1%
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung	2%	1%
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	79%	88%
9 Wissenschaft, Medien, Kunst, Kultur, Gestaltung		
keine Nennung	4%	
keine Zuordnung möglich	4%	1%
Summe (Fallzahl = 114)	100%	100%

Quelle: IAW-Erhebung; eigene Darstellung, aufgrund von Rundungen kommt es zu Abweichungen

Tabelle A.14: Tätigkeit der Befragten (PuMa) nach Berufen auf Basis offener Nennungen

	Falls Befragte/r innerhalb der letzten 24 Monate in einem Beruf beschäftigt war, was für ein Beruf war das?	Gennannte berufliche Tätigkeit in Deutschland
1 Land, Forst-, Tierwirtschaft und Gartenbau		
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	17%	17%
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	6%	6%
4 Naturwissenschaft, Geographie, Technik, IT		
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit		
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel	22%	28%
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung	11%	
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	28%	22%
9 Wissenschaft, Medien, Kunst, Kultur, Gestaltung	6%	
keine Nennung		11%
keine Zuordnung möglich	11%	17%
Summe (Fallzahl = 18)	100%	100%

Quelle: IAW-Erhebung; eigene Darstellung, aufgrund von Rundungen kommt es zu Abweichungen

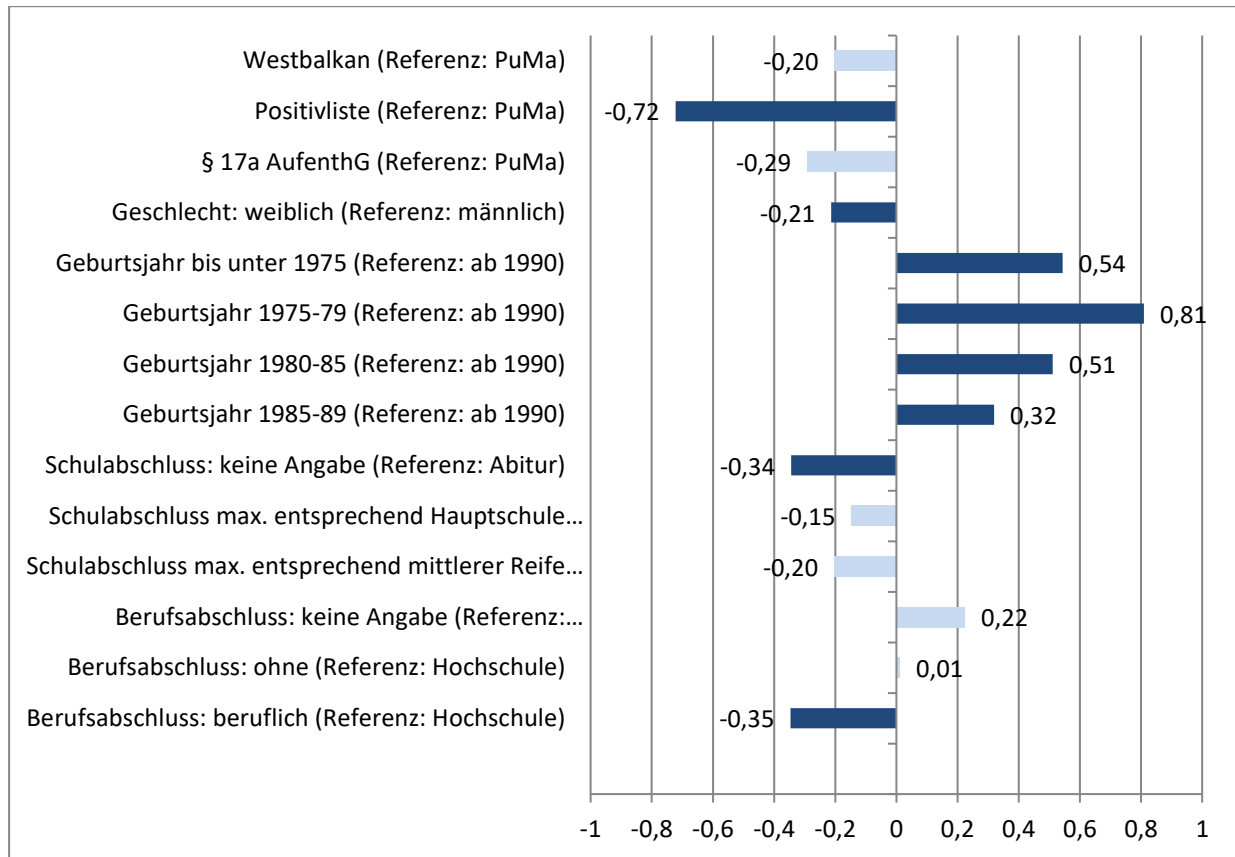
Tabelle A.15: Tätigkeit der Befragten (Westbalkan-Regelung) nach Berufen auf Basis offener Nennungen

	Falls Befragte/r innerhalb der letzten 24 Monate in einem Beruf beschäftigt war, was für ein Beruf war das?	Gennannte berufliche Tätigkeit in Deutschland
1 Land, Forst-, Tierwirtschaft und Gartenbau	2%	2%
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	18%	15%
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	20%	21%
4 Naturwissenschaft, Geographie, Technik, IT	3%	2%
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	18%	21%
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel	7%	7%
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung	5%	5%
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	18%	20%
9 Wissenschaft, Medien, Kunst, Kultur, Gestaltung		
keine Nennung	6%	3%
keine Zuordnung möglich	2%	6%
Summe (Fallzahl = 130)	100%	100%

Quelle: IAW-Erhebung; eigene Darstellung, aufgrund von Rundungen kommt es zu Abweichungen

A.5.2 Analysen zum Verbleib in Beschäftigung

Abbildung A.5.1: Ergebnisse zu den Determinanten der Beschäftigungsdauer



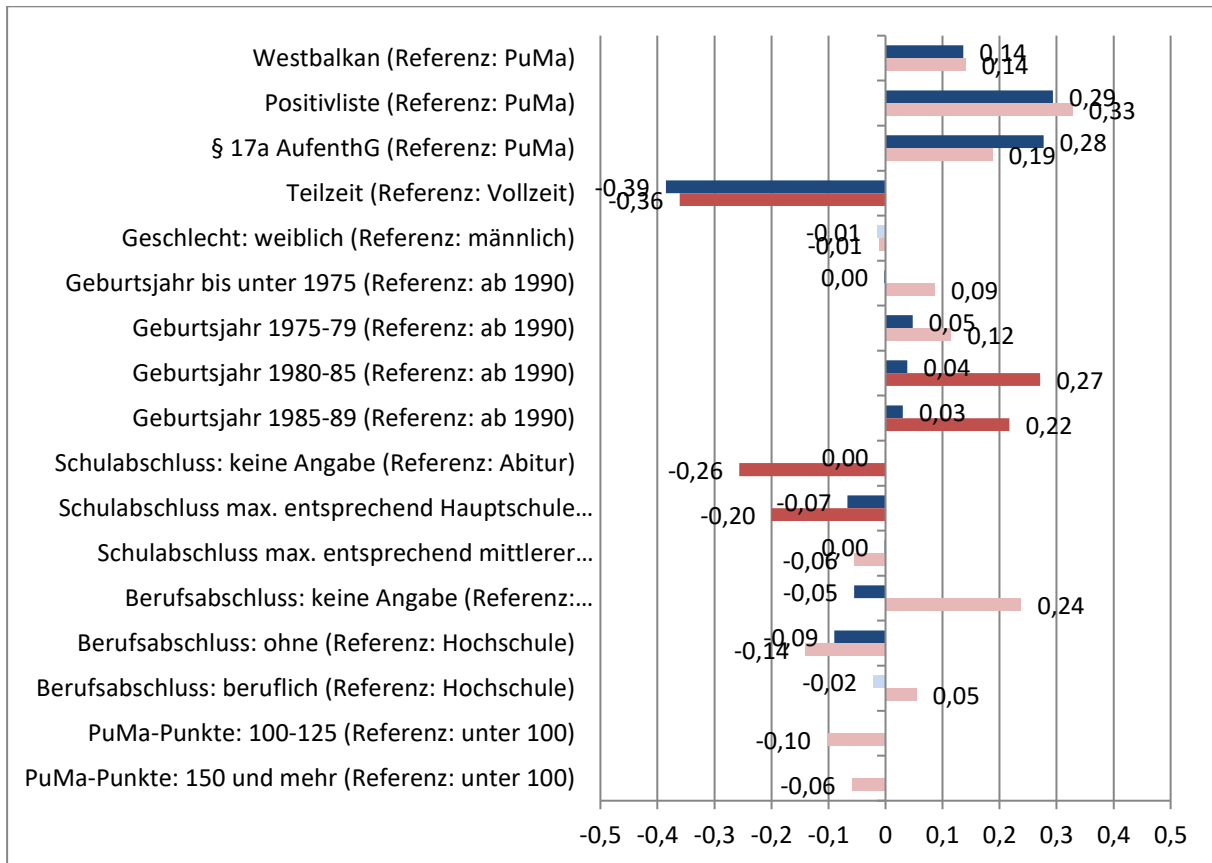
Erläuterung: Die Balken geben den Zuschlag/Abschlag in Prozent im Vergleich zur Referenzgruppe an. Positive Effekte zeigen eine Erhöhung der Beendigungswahrscheinlichkeit an, negative eine Verminderung. Statistisch signifikante Effekte (auf dem 5%-Niveau) sind dunkel, in-signifikante Effekte hell gekennzeichnet. Die Schätzung erfolgte durch ein semiparametrisches Cox-Modell.

Ein Lesebeispiel: Personen, die aufgrund der Westbalkan-Regelung nach Deutschland gekommen sind, haben im Untersuchungszeitraum im Vergleich zu PuMa eine um 20 % reduzierte Wahrscheinlichkeit der Beendigung der Beschäftigung. Dieser Effekt ist allerdings nicht statistisch signifikant.

Quelle: Prozessdaten der BA (IEB, erweiterte Verbleibsnachweise), IAW-Berechnungen.

A.5.3 Analysen zum Tagesentgelt

Abbildung A.5.2: Tagesentgelt der Beschäftigten in Euro – CATI-Stichprobe und Bruttostichprobe



Erläuterung: Die Balken geben den Zuschlag/Abschlag in Prozent im Vergleich zur Referenzgruppe an. Positive Effekte zeigen eine Erhöhung der Tagesentgelte an, negative eine Verminderung. Statistisch signifikante Effekte (auf dem 5-%-Niveau) sind dunkel, insignifikante Effekte hell gekennzeichnet. Die rot gefärbten Balken beziehen sich auf eine Modellschätzung nur auf Basis der Nettostichprobe, die blau gefärbten Balken geben dieselben Schätzungen wieder wie in Abbildung 7.7 auf Basis der Bruttostichprobe.

Quelle: Prozessdaten der BA (IEB), IAW-Berechnungen.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.